

Prava nacionalnih manjina u Srbiji u procesu EU integracija – Srbija u svjetlu europskih iskustava s posebnim ukazom na hrvatsku nacionalnu manjinu u Republici Srbiji i AP Vojvodini

*Darko Baštovanović**

Sažetak

Nakon demokratskih promjena 2000. godine Srbija je kao jedan od primarnih ciljeva sebi postavila i pridruživanje Europskoj uniji. Proces demokratskih promjena i izgradnja novog društveno-političkog sistema u višeetničkoj državi kakva je Srbija, zahtijevao je i izgradnju nove manjinske politike kako bi se omogućila puna integracija manjina. Djelomično priznanje etnokulturnih identiteta u uvjetima u kojima dominiraju slabe institucije i u kojima je društvo fragmentirano dovelo je do toga da u Srbiji sve više bude izražena etnička distanca kako između većinskog i manjinskih naroda, tako i između više manjinskih zajednica. Ovakva situacija svakako pokazuje segregacijski multikulturalizam koji ne pogoduje modernoj europskoj politici integriranja raznolikih kulturnih grupa u jedinstveni europski kulturni prostor. Europska unija sama po sebi predstavlja kulturni šarolik prostor i stjecište različitih kultura. Moramo imati u vidu da, premda je Europska unija nastala kao ekonomska integracija, u njoj danas važno mjesto ima i poštivanje, njegovanje i unapređivanje ljudskih prava. Poštivanje ljudskih prava i zaštita manjinskih zajednica bit će jedan od glavnih uvjeta uspješne integracije Srbije, pogotovo kada se ima u vidu da su matice pojedinih naroda članice EU. Jedna od takvih manjinskih zajednica jest i hrvatska čijim ćemo se položajem baviti u ovom radu. Premda na razini EU ne postoji jedinstveni sustav zaštite manjinskih zajednica i identiteta, iako se ostavlja mogućnost slobodnog izbora svakoj državi kako će uređivati oblast manjinske zaštite, EU ipak od budućih članica očekuje da ispune određene uvjete i da ispune određene standarde zaštite ljudskih i manjinskih prava. Na razini EU je doneseno mnogo dokumenata, od kojih neki nisu obvezujući, ali mogu biti značajni za kreiranje kvalitetnih manjinskih politika koje bi pogodovale svim građanima bez obzira na etnokulturne razlike. Osim pregleda mehanizama zaštite manjina u Srbiji (osobito Hrvata), sagledavat ćemo i njihovu usklađenost s europskim i drugim međunarodnim dokumentima koji su bitni za zaštitu i daljnje razvijanje prava na-

* MA politologije, Centar za regionalizam, Novi Sad

cionalnih manjina. Važan dio našeg rada bit će i sagledavanje bilateralnih odnosa kao svojstvenih instrumenata zaštite manjina i unapređivanje odnosa između Srbije i susjeda, Hrvatske prije svega, u svjetlu europskih integracija.

Ključne riječi: nacionalne manjine, Republika Srbija, AP Vojvodina, Europska unija, međunarodni dokumenti, ljudska prava, bilateralni sporazumi, Hrvati, Hrvatska.

Historijski i društveno-politički kontekst i historijski pregled mehanizama zaštite manjinskih prava u Srbiji ili Potemkinova sela multikulturalizma u Srbiji

Zbog brojnih faktora kao što su specifični geografski položaj, historijske okolnosti, migratorni procesi, Srbija je višetnička i multikulturalna¹ država. Ovakvu tvrdnju potkrepljuje i činjenica da danas u Republici Srbiji živi oko 30 etničkih zajednica od čega 21 na osnovi zakona² ostvaruje svoje pravo na manjinsku kulturnu samoupravu, odnosno imaju svoja nacionalna vijeća nacionalnih manjina³. Moramo imati u vidu da manjine čine 17 posto ukupnog stanovništva. Svaka od nacionalnih zajednica ima svoje karakteristike koje se mogu razlikovati po mnogim faktorima kao što su brojnost, politička organiziranost, kulturološke i etničke specifičnosti, prostorni razmještaj itd. Upravo zbog ovakvih specifičnosti i kulturoloških potreba etničkih zajednica potrebno je osmišljavati, kreirati i unapređivati mehanizme za njihovu zaštitu.

¹ Potrebna je doza opreznosti kada se govori o multikulturalizmu jer ovaj pojam može imati dva značenja. Prema prvom značenju on može označavati višetničku državu u kojoj manjine predstavljaju značajni udio stanovništva i u kojoj kohabitiraju s drugim narodima, bilo većinskim ili manjinskim. Prema drugom značenju multikulturalizam predstavlja skup određenih politika koje se kreiraju prema potrebama etnički raznolikih društava kako bi se više etničko-kulturnih različitih zajednica, prije svega manjinskih, zaštitilo (najprije od asimilacije) i njegovalo. Kod drugog poimanja multikulturalizma razlikujemo dva tipa: segregacijski i integracijski multikulturalizam. Teoretičar Goran Bašić smatra da je danas u Srbiji na djelu segregacijski multikulturalizam koji se pojavljuje uslijed društvene fragmentacije i nedovoljnih institucionalnih kapaciteta što dovodi do socijalnih distanci između etničkih zajednica. S druge strane, autorica i aktivistica civilnog društva Jelena Perković smatra da je multikulturalizam svojevrsno stanje u jednom višetničkom i kulturološki raznolikom društvu, dok je integracijski multikulturalizam, odnosno interkulturalnost, instrument za uspješno integriranje manjinskih zajednica u društveno-politički sustav. Inače se smatra da je ovaj pojam prvi put upotrijebio kanadski premijer Pierre Trudeau 1971. godine nastojeći ukazati na to da priroda kanadskog društva nije bikulturalna već multikulturalna jer pored anglofona i frankofona značajnu historijsku i društvenu ulogu imaju domorodačko stanovništvo i useljenici.

² Zakon o Nacionalnim vijećima nacionalnih manjina, („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 72/2009).

³ Prema članku 2 Zakona o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina, nacionalno vijeće predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti obrazovanja, kulture i obavještavanja na jeziku nacionalne manjine i službene uporabe jezika i pisma, sudjeluje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove, gospodarska društva i druge organizacije iz ovih oblasti.

Sustav zaštite nacionalnih manjina u Srbiji razvijan je još u nekadašnjoj SFRJ⁴, što je u odnosu na druge socijalističke zemlje iz tog perioda bilo dosta drugačije i progresivnije. Dok ostale zemlje socijalističkog bloka nisu niti njegovale niti priznavale etničke i kulturološke razlike, u SFRJ su razvijani razni mehanizmi za zaštitu različitih nacionalnih grupa. Savezni Ustav iz 1974. je definirao položaj nacionalnih manjina i njihova kolektivna prava. Iako je SFRJ faktički bila jednopartijska država (Đorđević, Pašić, Špadijer 1976), takozvana institucija ključa je omogućavala zastupljenost manjina u političkom životu. Instrument nacionalnog ključa, iako kompliciran, bio je veoma efikasno sredstvo pomoću kog se omogućavalo da nacionalne zajednice naroda i narodnosti budu zastupljene u političkim organizacijama i u tijelima društvenopolitičkih zajednica. Slijedeći ovakvu politiku, svi narodi i sve narodnosti bile su zastupljene u političkom životu. Ovdje se, naravno, prije svega ubraja šest konstitutivnih naroda (Srbi, Hrvati, Slovenci, Muslimani, Makedonci, i Crnogorci) i ostale tradicionalne manjinske zajednice, točnije narodnosti (Slovaci, Rusini, Bugari, Rumunji, Mađari itd.). Važno je istaknuti da je najviši stupanj političke participacije bio na lokalnoj razini. Pripadnici etničkih zajednica imali su pravo na službenu uporabu jezika, kulturnu autonomiju⁵ i obrazovanje na svom jeziku. Najviši stupanj političke participacije različitih zajednica i međuetničke harmonije bio je, svakako, u nekadašnjoj SAP Vojvodini⁶ gdje je multietničnost bila najviše izražena i u kojoj su različite nacionalne zajednice činile veliki udio u ukupnom stanovništvu. Vojvodina predstavlja dosta složenu pokrajinu s velikim različitostima (koje svakako jesu njena velika vrijednost) i otud je bilo potrebno da se zakonski osigura priznavanje i poštovanje ljudskih prava svih građana bez obzira na etničku ili drugu pripadnost. Tako je 1948. godine donesen Statut AP Vojvodine⁷ koji u članku 3 decidirano kaže sljedeće: „Svi građani u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini jednaki su pred zakonom i ravnopravni su bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest. Nacionalne manjine u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini uživaju prava i zaštitu svog kulturnog razvitka i slobodu uporabe svog jezika“. Morat ćemo se složiti s tvorcima Statuta jer priznavanje prava na službenu uporabu jezika svakako jest jedno od najznačajnijih manjinskih prava. Za tadašnje vrijeme ovo je bilo prilično progresivno. Spomenut ćemo i Poslovnik Narodne skupštine APV⁸ koji u članku 25 decidirano kaže: „Svaki zastupnik ima pravo govoriti na svom materinjem jeziku“. Sljedećim Statutom APV⁹ iz 1953. se još preciznije i taksativnije određuju prava nacionalnih manjina: „Nacionalne manjine u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini uživaju pravo i zaštitu svog kulturnog razvitka i slobodne upotrebe svog jezika“. Nakon ovoga je i

⁴ Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija.

⁵ Pripadnicima etničkih zajednica je bilo omogućeno da osnivaju različita kulturna udruženja i kulturne institucije koje su bile značajne za očuvanje njihovog identiteta.

⁶ Socijalistička Autonomna Pokrajina Vojvodina.

⁷ „Službeni list APV“, 27. studenoga 1948., broj 15, godina IV.

⁸ Poslovnik Narodne skupštine AP Vojvodine, 1948.

⁹ Statut AP Vojvodine iz 1953. godine.

Narodna skupština APV kao najviše tijelo vlasti u Pokrajini 1963. godine donijela novi Statut AP Vojvodine¹⁰ u kojem se u članku 1 nacionalne manjine određuju kao zajednice s posebnom nacionalnom strukturom.

Multietnička harmonija je trajala do kraja osamdesetih godina prošlog stoljeća. Ovakvo stanje je počelo prolaziti kada su nadležnosti Vojvodine derogirane, a sva dostignuća bivše države po pitanju zaštite nacionalnih zajednica dovedena u pitanje. Raspad SFRJ doveo je do krvavih ratova i ekspanzije nacionalističke politike iz kojih je proisteklo stvaranje novih država uz ogromne materijalne i civilne žrtve, a nekada konstitutivni narodi postali su manjine. Raspadom SFRJ na teritoriju Srbije pojavljuju se nove nacionalne manjine kao što su Hrvati, Crnogorci, Bošnjaci, Slovenci i Makedonci. Pored normativnih problema reguliranja njihovog statusa, klima u Srbiji je bila veoma loša imajući u vidu sankcije međunarodne zajednice, pauperizaciju ogromnog dijela stanovništva i društveno-političku podijeljenost. Najviše su se očitovali etnička netrpeljivost, podijeljenost i nasilje spram različitih etničkih i kulturnih zajednica, usprkos tome što je Ustav¹¹ iz 1990. godine priznavao i jamčio prava manjinskim zajednicama¹². Čak je i Savezni Ustav¹³ nekadašnje SRJ¹⁴ iz 1992. godine jamčio prava nacionalnim zajednicama¹⁵.

Naravno, ovo se nije poštovalo; razvijala se etnifikacija politike i populizam koji je u tom razdoblju upotrebljavan od strane vlasti za mobilizaciju glasačkog tijela; sukobi sa susjednim zemljama i narodima nekadašnje SFRJ doveli su do velikih etničkih distanci, animoziteta i nepovjerenja među različitim etnokulturnim grupama. Tako su u prethodnom desetljeću prošlog stoljeća razorene osnove financiranja manjinskih matrica, udruženja i institucija, koje su u sustavu javne uprave bile nadležne za ostvarivanje njihovih prava (Bašić, Crnjanski 2006). Razdoblje od 1990. godine,

¹⁰ „Službeni list APV“, 15. travnja 1963., broj 7, godina XVII.

¹¹ Ustav Republike Srbije, („Službeni glasnik RS“, broj. 1/90).

¹² Ustav Srbije iz 1990. u članku 8 taksativno navodi sljedeće: „U Republici Srbiji u službenoj je upotrebi srpskohrvatski jezik i ćirilčko pismo, a latiničko pismo je u službenoj upotrebi na način utvrđen zakonom“, a zatim nastavlja: „Na područjima Republike Srbije gdje žive narodnosti u službenoj upotrebi su istovremeno i njihovi jezici i pisma, na način utvrđen zakonom“.

¹³ Ustav Savezne Republike Jugoslavije, („Službeni list SRJ“, br. 1/92).

¹⁴ Savezna Republika Jugoslavija.

¹⁵ U članku 15 Saveznog Ustava jamče se jezična prava pripadnicima manjinskih zajednica na sljedeći način: „U Saveznoj Republici Jugoslaviji u službenoj upotrebi je srpski jezik ekavskog i ijekavskog izgovora i ćirilčko pismo, a latiničko pismo je u službenoj upotrebi, u skladu sa ustavom i zakonom“, zatim se u istom članku nastavlja „Na područjima Savezne Republike Jugoslavije gdje žive nacionalne manjine u službenoj upotrebi su i njihovi jezici i pisma, u skladu sa zakonom“. Članak 47 navodi sljedeće: „Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da, u skladu sa zakonom, osnivaju prosvjetne i kulturne organizacije ili udruženja, koji se financiraju na načelu dobrovoljnosti, a država ih može pomagati“. U članku 48 se nastavlja sljedeće: „Pripadnicima nacionalnih manjina jamči se pravo da uspostavljaju i održavaju nesmetane međusobne odnose u Saveznoj Republici Jugoslaviji i izvan njenih granica s pripadnicima svoje nacije u drugim državama i da sudjeluju u međunarodnim nevladinim organizacijama, ali ne na štetu Savezne Republike Jugoslavije ili republike članice“.

koje je završeno 2000. godine pobjedom proeuropskih snaga u Srbiji, na velika iskustva je stavio sposobnost manjinskih zajednica da se održe, očuvaju identitet, da se osnaže i aktivno sudjeluju u političkom i javnom životu. Određeni dio nacionalnih elita se nije dobro snašao, određeni dio to nije ni pokušao imajući u vidu agresivni karakter režima u Srbiji, izuzetno nepovoljan po Vojvodinu u cjelini, kao i prema težnjama manjinskih nacionalnih zajednica. Međutim, ovdje se nikako ne smije ispustiti iz vida da su mnoge manjinske partije, organizacije¹⁶, mediji¹⁷ i pojedinci aktivno doprinosili slomu autoritarnog Miloševićevog režima. Dvije najutjecajnije partije Hrvata u Srbiji, DSHV¹⁸ i HNS¹⁹, uspele su mobilizirati veliki dio hrvatske zajednice, kako na teritoriju Vojvodine, tako i u užoj Srbiji, da glasuju za DOS i na taj način dovedu do promjene vlasti. Ono što je svakako zanimljivo jest i to da, iako su manjinske hrvatske stranke činile integralni dio DOS-a, hrvatska zajednica na rujanjskim izborima nije imala svoje kandidate za izbore.

Nakon listopada 2000., Srbija je započela demokratizaciju i uspostavljanje novog društvenopolitičkog sustava i usporedo s tim izgradnju nove manjinske politike. Nakon petolistopadskih promjena, nova demokratska vlast u Srbiji je počela poduzimati korake kako bi se pridružila Ujedinjenim narodima, Vijeću Europe i ostalim međunarodnim organizacijama, kao i prihvaćati obveze u vezi s međunarodnim standardima zaštite nacionalnih zajednica. Država se obvezala da razvija demokratske institucije i procedure, da uvede posebne mjere usmjerene ka zaštiti nacionalnih zajednica, da provede politiku multikulturalnosti preporučenu kroz dokumente OESC-a, Vijeća Europe, Europske komisije i drugih relevantnih međunarodnih organizacija i institucija.

Najznačajniji i odlučujući korak ka kreiranju nove manjinske politike načinila je Skupština nekadašnje SRJ 2002. godine kada je nakon aktivnih konsultacija s predstavnicima međunarodne zajednice, a posebno s Kancelarijom Visokog komesara za nacionalne manjine OESC-a, predstavnicima i institucijama manjinskih zajednica i organizacija civilnog društva, usvojila Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina²⁰ (u svezi s ovim zakonom zanimljivo je to što je trebao važiti i nakon odvajanja Crne Gore iz Srbije i uspio je preživjeti zub vremena). Nakon ovo-

¹⁶ Veliki dio Hrvata je bio u Narodnom pokretu Otpor, u ovom pokretu su se najviše nalazili Hrvati iz Subotice.

¹⁷ Tomislav Žigmanov ističe da je Radio Subotica, pogotovo program na hrvatskom jeziku, slovio za najslobodniji medijski prostor 2000. godine. Prema Žigmanovu, mediji u Subotici su uvijek nje govali kritičko i demokratski angažirano novinarstvo. Gospodin Žigmanov upućuje na slučaj Vojislava Sekelja, glavnog urednika dvotjednika *Žig* koji je čak završio i na sudu zbog svojih aktivnosti. O ovome i sličnim slučajevima se više može vidjeti u Žigmanov Tomislav, *Osvajanje slobode, Hrvati u Vojvodini deset godina nakon listopadskog prevrata 2000*, Hrvatsko akademsko društvo, Subotica, 2011.

¹⁸ Demokratski savez Hrvata u Vojvodini.

¹⁹ Hrvatski narodni savez.

²⁰ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, („Sl. list SRJ“, br. 11/2002).

ga je načinjen još značajniji korak usvajanjem Ustava²¹ iz 2006. godine koji je, pored principa nove manjinske politike, preuzeo i određeni katalog o pravima nacionalnih manjina i njihovih pripadnika koja su ranije bila određena zakonom (Ustav je prilično kontroverzan i negativno ocijenjen od strane Venecijanske komisije, o čemu će kasnije biti više riječi). U 2009. godini donesen je i Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina. Pored Ustava i spomenutih zakona, položaj nacionalnih manjina uređuju još i Zakon o službenoj uporabi jezika²² i pisma, Zakon o osnovama sustava obrazovanja i odgoja²³ i Zakon o lokalnoj samoupravi²⁴.

Usprkos tome što danas u Srbiji postoji razvijena paleta sloboda i prava manjina u zakonodavnom smislu i unapređenja položaja manjina u institucionalnom smislu, i dalje nije osigurana ozbiljna i sustavna društvena integracija manjina, niti je ona danas u uvjetima prevladavajućeg segregacijskog multikulturalizma moguća. Šaroliki kulturni prostor Europe svakako zahtijeva da se i multikulturalna politika Srbije usmjerava ka integraciji različitih etnokulturnih grupa u društveno-politički sustav Srbije. Da se podsjetimo: Srbija je potpisnica Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina i Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima kojima se definiraju minimumi zaštite zajamčeni nacionalnim zajednicama, što svakako pokazuje želju Srbije da se uključi u suvremene multikulturalne tokove. Mi ovdje možemo zaključiti da su u Srbiji po pitanju manjinskih prava izostale značajne reforme i da i nakon donošenja Ustava nisu institucionalno uređeni sustavi zaštite nacionalnih manjina, a nije pokrenuta ni šira društvena akcija po pitanju odgovornosti za dešavanja iz devedesetih godina prošlog stoljeća.

Teorijsko i pojmovno određivanje termina nacionalnih manjina

„Iako možda nemam definiciju što to predstavlja manjinu, usudio bih se kazati da prepoznajem manjinu kad je vidim“
Max van der Stoel²⁵

Kako Hrvati koji žive na teritoriju Republike Srbije i AP Vojvodine, u zakonodavnom sustavu Srbije, a koji su predmet ovog rada, imaju status nacionalne manjine, smatramo da je neophodno teorijski pobliže objasniti termin nacionalne manjine. Ono što je prvo uočljivo prilikom pokušaja definiranja nacionalne manjine, usprkos tome što se pokušaji nalaze u politološko-pravnim teorijama, jeste da ne postoji jasna definicija nacionalne manjine. Štoviše, nijedan međunarodni doku-

²¹ Ustav Republike Srbije, („Službeni glasnik RS“ br. 98/2006).

²² Zakon o službenoj uporabi jezika i pisma, („Sl. glasnik RS“, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon i 30/2010).

²³ Zakon o osnovama sustava obrazovanja i odgoja („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009).

²⁴ Zakon o lokalnoj samoupravi, („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon).

²⁵ Nizozemski političar, ministar vanjskih poslova Nizozemske i prvi Visoki komesar za nacionalne manjine OSCE-a.

ment²⁶ koji se bavi zaštitom nacionalnih manjina ne pruža jasnu definiciju nacionalne manjine. Stručnjaci društvenih znanosti i pravni teoretičari razvili su nekoliko definicija nacionalnih manjina koje imaju dosta sličnih elemenata i razlikuju se u izvjesnim detaljima – u zavisnosti od specifičnih interesiranja ili pristupa pojedinih autora. Usprkos tome, do danas ne postoji opće prihvaćena definicija pojma nacionalne manjine. Do sada je bilo više ozbiljnih pokušaja da se dođe do jedne opće i sveobuhvatne definicije manjina pa je u međunarodnoj znanstvenoj i stručnoj literaturi dan veliki broj definicija nacionalnih manjina.

Pojedini autori (Sokolovska, Stepanov 2006) smatraju da se prilikom teorijskog određivanja pojma nacionalne manjine moraju imati dva kriterija, a to su: 1. subjektivni kriterij koji se odnosi na samu svijest manjina i njihovu želju za očuvanjem svojih posebnosti; 2. objektivni kriterij koji podrazumijeva da jedna brojčano manja grupa mora imati svoja specifična obilježja u odnosu na većinu, koja se najčešće ogledaju u različitoj nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti, različitoj vjerskoj pripadnosti, jezičnim i kulturnim razlikostima. S druge strane, Boris Krivokapić (Krivokapić 1994, 31-41, 2003, 61-75) smatra da se u raznim međunarodnim dokumentima koji se bave manjinama, za osnovu njihovog razlikovanja od većinskog življa, uzimaju tri kriterija: etnička posebnost, jezik i vjera.

Kako bismo bolje razumjeli ovaj složeni pojam, pogledat ćemo još neke teorijske odrednice koje su dali poznati teoretičari i djelatnici u sferi manjinskih prava. Francesco Capotorti, specijalni izvjestitelj Potkomisije UN za suzbijanje diskriminacije i zaštitu manjina, kaže sljedeće: „Skupina brojčano manja od ostatka stanovništva države koja je u nedominantnom položaju, a čiji članovi – koji su državljani te države – imaju etničke, vjerske ili jezične odlike drugačije od ostatka stanovništva i iskazuju, makar samo implicitno, osjećaj solidarnosti usmjeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vjere, jezika“ (Capotorti 1991). Jules Deschênes, sudac Višeg suda u Quebecu definirao je nacionalne manjine kao „Skupina građana države, koji čine brojčanu manjinu u nedominantnom položaju u državi, obdareni etničkim, vjerskim ili jezičnim značajkama koje se razlikuju od ostatka populacije, koja ima osjećaj solidarnosti jednih sa drugima, motiviranih ako je samo implicitno, kolektivnom voljom da se opstane i čiji je cilj da se postigne ravnopravnost sa većinom faktički i zakonima“.

Zanimljiva je i teorijska odrednica Joséa Martínez-Coboa, specijalnog izvjestitelja pri UN za pitanja diskriminacije indogenih naroda, koji manjine definira kao indogene, točnije domorodačke, narode na sljedeći način: „Indogene zajednice, narodi i nacije su oni koji imaju povijesni kontinuitet sa prije invazionim i prije kolonijalnim društvima, a koja su se razvila na njihovom teritoriju, koji sebe razlikuju

²⁶ Dobar primjer ovoga može biti to što čak ni Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina, koju je za Vijeće Europe izradio Komitet za zaštitu manjina, ne pruža jasnu definiciju manjine. To potvrđuje i činjenica da je cijeli niz država koje su prihvatile Okvirnu konvenciju, dao svoje viđenje pojma manjine (Austrija, Estonija, Poljska, Švicarska), druge su precizirale da u njima nema manjina (Lihtenštajn, Luksemburg, Malta), dok su neke rekle će se Konvencija primjenjivati samo na određene manjine (Danska, Makedonija, Njemačka, Slovenija, Švedska).

od ostalih sektora društva koji vladaju u tim područjima ili diljem njih. Oni čine u ovom trenutku nedominantne sektore društva i odlučni su sačuvati, razvijati i prenijeti budućim naraštajima svojih potomaka povijesni etnički identitet i teritorij svojih predaka, kao osnovu za njihovo daljnje postojanje kao naroda, u skladu s vlastitim kulturnim obrascima, socijalnim institucijama i pravnim sustavima“ (Martinez-Cobo 1987). Asbjørn Eide, izvijestitelj Potkomisije UN za promoviranje i zaštitu ljudskih prava, ponudio je sljedeću teorijsku odrednicu: „manjina je svaka grupa osoba koja boravi u suverenoj državi i predstavlja manje od polovine društva u državi i čiji pripadnici imaju zajednička obilježja etničke, vjerske i jezične prirode koja ih razlikuju od ostatka stanovništva“ (Eide 1993, 34, 1993,29).

Stanislav Chernichenko, ekspert za ljudska prava pri potkomisiji UN za prevenciju diskriminacije i zaštite manjina, definirao je manjine na sljedeći način: „Manjina predstavlja grupu ljudi koja je stalno nastanjena na teritoriju jedne države, brojčano manju od ostatka populacije te države, koja, drugim riječima, konstituira manje od polovice ukupne populacije, koja je obdarena nacionalnim ili etničkim, religijskim i jezičnim ili nekim drugim karakteristikama (kultura, tradicija itd.) koje se razlikuju od sličnih karakteristika ostatka populacije, i koja iskazuje volju da sačuva postojeći identitet grupe. Ovo se ne smije interpretirati kao odobravanje ili ohrabivanje bilo kakve akcije koja ima za cilj da nekom derogira status građanina ili stalnog žitelja“ (Chernichenko 1996,1997)²⁷. Spomenut ćemo i definiciju Instrumenta srednjoeuropske inicijative za zaštitu prava manjina jer je ovo jedan od rijetkih dokumenata u kojem se daje definicija manjine koja se označava kao „skupina koja je brojčano manja od preostalog dijela stanovništva u državi, čiji su članovi državljani te države, ali imaju etnička, vjerska ili jezična obilježja po kojima se razlikuju od ostatka stanovništva i imaju želju sačuvati svoju kulturu, tradiciju, vjeru ili jezik“²⁸.

Na kraju nam se nameće pitanje koliko je opravdano u slučaju Hrvata u Srbiji koristiti pojam nacionalne manjine. Prema Tomislavu Žigmanovu, Hrvati u Srbiji, posebno oni u Vojvodini, predstavljaju višestoljetno domicilno stanovništvo. Iako Hrvati u Srbiji imaju nekoliko subetničkih identiteta (Bunjevci, Šokci, Dalmatinci, Hrvati u Srijemu), koji su živjeli u različitim društveno-političkim okolnostima i sistemima, oni ipak tvore integralni dio hrvatskog naroda (Žigmanov 2011). Ovo svakako treba shvatiti kao jedan ukaz da se i same manjinske grupe mogu dijeliti među sobom, ali da to ne znači da određene grupe tvore zasebne identitete. Mi ćemo ovaj dio izlaganja završiti tezom da je nacionalna manjina, u stvari, grupa stanovništva u nekoj državi koja se u nacionalnom, etničkom, jezičnom pogledu razlikuje od većine naroda te zemlje, a po ovim obilježjima pripada narodu koji ima vlastitu državu ili uživa negdje makar teritorijalnu autonomiju.

²⁷ UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Expanded working paper submitted by Mr. Stanislav Chernichenko in accordance with decision 1996/116 of 29 August 1996 of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, 28 May 1997, E/CN.4/Sub.2/1997/29.

²⁸ MINORITIES and the Central European Initiative : on the occasion of the 10th Anniversary of the CEI Instrument for the Protection of Minority Rights (1994-2004).

Unutarnji mehanizmi i ustavna i zakonska određenja kojima se štite prava nacionalnih zajednica u Srbiji

Kako su prava hrvatske nacionalne zajednice zajamčena i utemeljena u različitim pravnim aktima kojima se jamče prava pripadnicima nacionalnih zajednica? Pravni okvir zaštite manjina čine, prije svega, Ustav Srbije i zakoni koji reguliraju pitanje manjinskih prava, pravni akti donijeti na razini AP Vojvodine i jedinica lokalne samouprave, ali i međunarodni ratificirani ugovori i dokumenti koji su važni za zaštitu ljudskih prava. Tako ćemo u ovom dijelu nastojati prikazati neke od osnovnih akata koji uređuju položaj nacionalnih manjina.

Ustav Republike Srbije²⁹ iz 2006. predstavlja najviši pravni akt u Republici Srbiji i samim tim on bi trebao predstavljati temelj za razvijanje politika za zaštitu nacionalnih manjina, odnosno uređivati njihov položaj i štiti njihov identitet, etnokulturne posebnosti i integritet. Načelno gledajući, Ustav Srbije relativno uzima u obzir etničku heterogenost Srbije i konstituira poredak liberalno-građanske demokracije s elementima multikulturalnosti. Ustavom su regulirana pitanja jednakosti građana, sloboda izražavanja nacionalnog identiteta, zabrana diskriminacije, zabrana izazivanja rasne, vjerske i nacionalne mržnje, pravo na različitost, pravo na očuvanje posebnosti, kolektivna prava nacionalnih zajednica (informiranje, kultura, obrazovanje, službena uporaba jezika), pravo na samoupravu, razvijanje duha tolerancije, mjere afirmativne akcije, stečena prava, ravnopravnost u vođenju javnih poslova, nadležnosti autonomnih pokrajina u vezi s ostvarivanjem prava nacionalnih zajednica, zabrana nasilne asimilacije, pravo na udruživanje, pravo na suradnju sa sunarodnicima iz drugih država i neposredna primjena zajamčenih prava.

Ustav Srbije iz 2006. ipak zbog određenih proklamacija i normativnih rješenja ne uspostavlja čist liberalno-demokratski poredak. Već u samoj preambuli Ustava ističu se državna tradicija srpskog naroda i ravnopravnost svih građana i etničkih zajednica u Srbiji. Ovo se na drugačiji način i u drugačijoj varijaciji ponavlja i u članku 1 Ustava gdje se decidirano kaže da je Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive i inzistira se na službenoj uporabi srpskog jezika i ćirilice pisma, dok su državni simboli u uporabi (zastava, himna i grb) vezani isključivo za srpsku nacionalnu tradiciju. Zbog ovoga je Ustav ocijenjen veoma negativno od strane Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), koja smatra da bi se Ustav mogao kritizirati zbog definicije koja naglašava etnički karakter države, ali da u praksi ne mora proizvoditi nikakve pravne posljedice.³⁰ Dakle, koncept građanske države koji je garantirao Ustav iz 1990. jer je Srbiju definirao kao demokratsku državu svih građana koji u njoj žive³¹, zamijenjen je konceptom etnič-

²⁹ Ustav Republike Srbije, („Službeni glasnik RS“ br. 98/2006).

³⁰ Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije, Strasbourg, 19. ožujka 2007., Mišljenje br. 405/2006.

³¹ Članak 1. Ustava iz 1990. Srbiju definira kao građansku državu „Republika Srbija je demokratska država svih građana koji u njoj žive, zasnovana na slobodama i pravima čovjeka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi“.

ke države. Ustavno rješenje u Ustavu Srbije iz 2006. koje Srbiju definira kao etničku državu, slijedi praksu bivših socijalističkih država istočne i centralne Europe koje su svoje poretke zasnovale na modelu i principima etničke nacije. U ovakvim državama pravi se razlika između pripadnika i nepripadnika etničke nacije i, iako nepripadnici mogu uživati niz ljudskih, građanskih i manjinskih prava, ova su prava na neki način inferiorna u odnosu na prava pripadnika etničke nacije. Manjina se ne može u potpunosti identificirati s državom, ne može se u potpunosti izjednačiti s većinom i ne može u potpunosti smatrati državu legitimnom. Ovakva društveno-politička i pravna rješenja u smislu povezivanja etničke nacije i države utječu na određeni odnos državnih tijela prema manjinskim problemima u praksi i ne doprinose unapređenju integrativnih procesa u multietničkim društvima.

Kako se dalje prema Ustavu prava nacionalnih manjina uređuju i razvijaju posebnim zakonima, napraviti ćemo pregled istih.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina³² predstavlja jedan od bazičnih akata kojima se uređuje status i položaj nacionalnih manjina. Zakon je donesen na saveznoj razini nekadašnje SRJ koju su činile Srbija i Crna Gora, i veoma je važno to što je nastavio biti na snazi i nakon referenduma 2006. kojim se Crna Gora izdvojila iz zajednice sa Srbijom. Zakon će nastaviti biti na snazi sve dok Skupština Srbije ne usvoji novi zakon o nacionalnim zajednicama. Zakon svakako predstavlja značajnu okosnicu kada je riječ o zaštiti prava nacionalnih manjina i njime se utvrđuju osnovni principi te zaštite. Odredbe Zakona se oslanjanju na europske standarde zaštite nacionalnih manjina jer su u Zakonu preuzeti standardi ustanovljeni kroz dokumente Vijeća Europe, kao što su Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima. Zakon je unaprijedio sustav zaštite manjina u Srbiji prije svega kroz definiranje pojma nacionalne manjine³³, utvrđivanje osnovnih prava na očuvanje posebnosti nacionalne manjine i uvođenje instituta nacionalnih vijeća nacionalnih manjina u pravni poredak Srbije. Središnji dio Zakona je njegov treći dio kojim se regulira pravo na očuvanje posebnosti, i u tom pogledu zakon predviđa sljedeća prava: pravo na izbor i uporabu osobnog imena, pravo na uporabu materinjeg jezika, pravo na njegovanje kulture i tradicije, pravo na školovanje na materinjem jeziku, pravo na uporabu nacionalnih simbola i pravo na javno informiranje na jeziku nacionalne manjine. Kolektivna prava nacionalnih zajednica ostvaruju se kroz kulturnu autonomiju. Bit kulturne autonomije je pravo na očuvanje posebnosti, zaštita njihovog kolektivnog identiteta

³² Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, („Sl. list SRJ“, br. 11/2002).

³³ U članku 2 Zakona nacionalne manjine definiraju se na sljedeći način: „Nacionalna manjina u smislu ovog zakona je svaka grupa državljana Savezne Republike Jugoslavije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi s teritorijem Savezne Republike Jugoslavije i posjeduje obilježja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, porijeklo ili vjeroispovijest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju“. A zatim se ova odrednica nastavlja „Nacionalnim manjinama u smislu ovog zakona smatrat će se sve grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju uvjete iz stavka 1 ovog članka.“

kroz jamčenje prava na korištenje jezika i pisma, školovanje na materinjem jeziku, pravo na korištenje imena i prezimena, osnivanje privatnih obrazovnih institucija, informiranje itd. Očuvanje posebnosti obuhvaća mjere kojima se njeguju i razvijaju jezik, religija, kultura i uvode u upotrebu nacionalni simboli.

Pored Zakona o manjinama, prava pripadnika nacionalnih manjina reguliraju i drugi zakoni i to u pogledu oblasti koju uređuju. Tako odredbe o pravima manjina možemo naći u Zakonu o osnovnoj školi³⁴, Zakonu o srednjoj školi³⁵, Zakonu o osobnoj iskaznici³⁶.

Zakon o službenoj uporabi jezika i pisma³⁷ je veoma bitan jer pravo na službenu uporabu jezika predstavlja jedno od temeljnih prava nacionalnih manjina i veoma je značajno za njegovanje i očuvanje njihovog identiteta. Zakon predviđa da u jedinicama lokalne samouprave u kojima žive pripadnici nacionalne manjine, njihov jezik i pismo budu u službenoj uporabi ukoliko oni čine 15 % ukupnog stanovništva. Prema Zakonu službena uporaba jezika i pisma podrazumijeva: da se jezik nacionalne zajednice koristi u upravnom i sudskom postupku i vođenju upravnog i sudskog postupka; u komunikaciji tijela s javnim ovlaštenjima s građanima; izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirke osobnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvaćanje tih isprava na tim jezicima kao pravovaljanih; uporabu jezika nacionalnih manjina na glasačkim listićima i biračkom materijalu; uporabu jezika nacionalnih manjina u radu predstavničkih tijela, prilikom isticanja naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mjesta, trgova, ulica i toponima. Ovaj Zakon ima veliki značaj za Vojvodinu jer od 45 vojvođanskih općina, samo u njih sedam srpski je jedini službeni jezik. U slučaju da neka zajednica ne ispunjava uvjete da njen jezik bude u službenoj uporabi na razini cijele općine, njen se jezik uvodi u službenu uporabu u naselju u kom je manjinska zajednica naseljena s više od 25 %. Sustav ostvarivanja prava na službenu uporabu jezika manjinskih zajednica u Vojvodini je veoma razvijen, dok je u Srbiji ovo pravo samo djelomice implementirano. Hrvati u Vojvodini ovo pravo ostvaruju na teritoriju grada Subotice, te u naseljenim mjestima Monoštor, Bereg, Sonta, Stara Bingula, Sot i Batrovci.

Zakon o osnovama sustava obrazovanja i odgoja³⁸ je bitan jer se u njemu ističe da je cilj obrazovanja, osim njegovanja tradicije i kulture većinskog srpskog naroda, i njegovanje kulture i tradicije nacionalnih manjina³⁹ čiji se pripadnici mogu obrazo-

³⁴ Zakon o osnovnoj školi, („Sl. glasnik RS“, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 – odluka USRS, 22/2002, 62/2003 – dr. zakon, 64/2003 – ispr. dr. zakona i 101/2005).

³⁵ Zakon o srednjoj školi („Sl. glasnik RS“ br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002 – ispr., 62/2003 – dr. zakon, 64/2003 – ispr. dr. zakona i 101/2005 – dr. zakon).

³⁶ Zakon o osobnoj iskaznici („Sl. glasnik RS“, br. 62/2006.).

³⁷ Zakon o službenoj uporabi jezika i pisma („Sl. glasnik RS“, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – dr. zakon i 30/2010).

³⁸ Zakon o osnovama sustava obrazovanja i odgoja („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – autentično tumačenje i 68/2015).

³⁹ Tako se u Zakonu u članku 4 točki 14 kaže „formiranje stavova, uvjerenja i sustava vrijednosti, razvoj osobnog i nacionalnog identiteta, razvijanje svijesti i osjećanja pripadnosti državi Srbiji, po-

vati na svom jeziku ili dvojezično. Ukoliko se nastavni plan izvodi na srpskom jeziku, učenicima manjinskih zajednica je omogućeno da nastavu pohađaju na svom jeziku s elementima nacionalne kulture. Zakon određuje koliki je broj učenika neophodan da bi se održavala nastava na materinjem jeziku zajednice. Za nastavu na jeziku nacionalne zajednice u jednom razredu potrebno je da bude petnaest učenika, ali, uz dozvolu ministra prosvjete, taj broj može biti i manji. Prema Zakonu, obvezno je i učenje srpskog jezika. Postoji mogućnost da u školama u kojima je nastava dvojezična, učenici koji je pohađaju na srpskom mogu učiti i jezik određene zajednice. Kada pripadnik manjinske zajednice odluči pohađati nastavu na srpskom jeziku, škola mu osigurava i pohađanje nastave iz materinjeg jezika s elementima nacionalne kulture. U AP Vojvodini se nastava u osnovnim školama odvija na šest jezika (srpski, mađarski, slovački, rumunjski, rusinski i hrvatski). Implementacija ovog zakona i ostvarivanje mehanizama za primjenu ovog prava, svakako je razvijenija i na višem stupnju u školama u AP Vojvodini nego u užoj Srbiji.

Zakon o lokalnoj samoupravi⁴⁰ predstavlja zakon kojim se regulira nadležnosti jedinica lokalne samouprave u pogledu zaštite i ostvarivanja manjinskih prava. Zakon uvodi u praksu nove mehanizme participacije građana čime otvara i mogućnosti predstavljanja nacionalnih zajednica u lokalnoj samoupravi. Ovo je veoma bitno jer se najviše manjinskih prava upravo i ostvaruje na lokalnu. Mehanizmi zaštite na lokalnoj razini trebali bi dovesti do stabilnih odnosa i prevladavanja različitih međuetničkih animoziteta. Lokalne samouprave trebaju osigurati uvjete za očuvanje i unaprjeđenje identiteta nacionalnih zajednica koje žive na danom teritoriju. Na lokalnoj razini se vodi računa o pravima nacionalnih zajednica (osnivanje i rad obrazovnih institucija, zaštita kulturnih dobara, osiguravanje javnog informiranja, uvođenje jezika i pisma u javnu komunikaciju, rad knjižnica, muzeja i ustanova kulture). Lokalne samouprave osiguravaju uvjete da se Ustav i zakoni provode u praksi. Značajan dio zakona predstavlja članak 98 koji se odnosi na osnivanje savjeta za međunacionalne odnose u multietničkim općinama, odnosno u općinama u kojima nacionalne manjine čine 5 % ukupnog stanovništva ili u više općina u kojima čine 10 % posto ukupnog stanovništva. Ovako koncipirani savjeti, kao mehanizmi kontrole vlasti na lokalnoj razini, zaduženi su da prate događanja, te da se bave pitanjima ostvarivanja zaštite i nacionalne ravnopravnosti. Trebali bi biti mehanizam koji će omogućiti razvijanje skladnih međuetničkih odnosa u lokalnim sredinama. Međutim, zakonsko definiranje rada ovih lokalnih institucija je i dalje nejasno, pogotovo u dijelovima koji se odnose na izbore članova i nadležnosti, a neke nadležnosti se čak prepliću s nadležnostima nacionalnih vijeća. Savjeti za međunacionalne odnose su nadležni da analiziraju svaku odluku skupštine općine koja se odnosi na nacionalne zajednice

štovanje i njegovanje srpskog jezika i svog jezika, tradicije i kulture srpskog naroda, nacionalnih manjina i etničkih zajednica, drugih naroda, razvijanje multikulturalizma, poštovanje i očuvanje nacionalne i svjetske kulturne baštine“, a zatim se u točki 15 istog članka nastavlja „razvoj i poštovanje rasne, nacionalne, kulturne, jezične, vjerske, rodne, spolne i dobne ravnopravnosti, tolerancije i uvažavanje različitosti“.

⁴⁰ Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon).

koje tu žive. Međutim, pokazalo se da postoje određeni problemi koji se tiču rada ovih savjeta uslijed manjkavosti zakona koji eksplicitno ne definira nadležnosti ni izbor članova, pa se način funkcioniranja ovih tijela razlikuje od općine do općine⁴¹. Trebalo je da savjeti budu formirani u 68 multietničkih općina u Srbiji, ali to nije urađeno u svakoj u kojoj je bilo predviđeno. Situaciju dodatno komplicira i to što, iako zakon nalaže multietničkim općinama da formiraju savjet, ne postoji zakonska odredba koja definira sankciju ukoliko to ne urade. Obeshrabrujuće je i to što se sami savjeti veoma rijetko sastaju, još rjeđe surađuju s tijelima vlasti, a dosad nije bilo ni jednog slučaja pokretanja postupka od strane savjeta pred sudom ili nekim drugim državnim tijelom, a koji se tiče odluka određene skupštine općine.

Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina⁴² je važan jer se njime neposredno uređuje zaštita nacionalnih manjina; radi se o zakonu koji pruža zaštitu kolektivnim ljudskim pravima. Kako se navodi u članku 2 ovog Zakona, pripadnicima nacionalnih manjina se daje mogućnost da izaberu svoja nacionalna vijeća radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obavještavanju i službenoj uporabi jezika i pisma. Kako se u istom članku navodi, nacionalno vijeće predstavlja nacionalnu manjinu u području obrazovanja, kulture, obavještavanja na jeziku nacionalne manjine i službene uporabe jezika i pisma, sudjeluje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih područja i osniva ustanove, gospodarska društva i druge organizacije iz ovih područja. U prvom periodu formiranja nacionalnih vijeća dolazilo je do određenih anomalija u njihovom izboru jer se građani nisu izjašnjavali neposredno na lokalnoj razini pa je bio predominantni utjecaj političkih partija s direktnim utjecajem na izbore manjinskih samouprava u području kulturne autonomije. Stvorena je takva situacija da zajednice koje su politički dobro organizirane imaju po pravilu jednopartijski sastav nacionalnih vijeća što nije optimalno rješenje. Također, Zakonom nisu precizno definirane nadležnosti, kao ni financiranje iz proračuna. Značajan problem predstavlja i to što pripadnici zajednica udaljeniji od tradicionalnih centara nacionalne zajednice teško mogu imati bilo kakav utjecaj na kulturnu politiku. Naravno, odgovornost se nikako ne smije isključivo prebaciti samo na nacionalna vijeća, jer, kao što konstatira predsjednik Hrvatskoga nacionalnog vijeća Slaven Bačić, nemoguće je očekivati da nacionalna vijeća budu demokracičnija od same države, jer je koncept centralizma s državne razine prenesen i na nacionalna vijeća⁴³.

Na kraju ovog dijela možemo zaključiti da ni sam Ustav, a ni ostali zakoni koji reguliraju prava nacionalnih zajednica u Srbiji nisu usklađeni sa standardima koje

⁴¹ Tako u nekim općinama članove predlažu grupe građana, u nekim vjerske zajednice, u nekim vijećnici u aktualnom sazivu skupštine, dok se u samom zakonu navodi da se u slučaju nacionalnih manjina koje imaju svoja izabrana nacionalna vijeća, predstavnici nacionalnih manjina u vijeću biraju na prijedlog nacionalnog vijeća. Osim toga članovi vijeća koji su izabrani na prijedlog političkih partija ili jesu članovi političkih partija, često se nalaze pod utjecajem partija, što predstavlja politizaciju i doprinosi nefunkcionalnosti ovih lokalnih institucija.

⁴² Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina, („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009).

⁴³ O diskriminaciji i segregaciji manjina na državnoj razini vidi na: <http://www.autonomija.info/skup-diskriminacija-i-segregacija-manjina-na-drzavnom-nivou.html>.

pokušavaju dosegnuti i zakonski instrumenti su veoma neusuglašeni. Nedostaci na razini zakonske regulative negativno utječu na djelotvornost principa zaštite nacionalnih manjina koje uspostavljaju Ustav i Zakon o manjinama, te se još uvijek ne može reći da Srbija ima cjelovit i efikasan sustav zaštite nacionalnih manjina na unutarnjem planu. Ovu našu tvrdnju potvrđuju i eksperti za manjinska prava Rainer Hoffman i Anastasia Crickley, koji u stručnom izvješću o stanju manjinskih prava u Srbiji iz 2015. navode da je najveći problem u provođenju navedenih zakona i da je njihova primjena daleko veća i djelotvornija na teritoriju AP Vojvodine u odnosu na teritorij uže Srbije. Eksperti u izvješću navode da ovo kašnjenje u provođenju postojećih zakona i njihovoj primjeni ima veze s jednim brojem faktora, uključujući i nepostojanje kontinuiteta u raspodjeli institucionalnih odgovornosti za nacionalne manjine, nedovoljan kapacitet u dijelovima uprave, posebno na lokalnoj razini, ali također i opću nerazvijenu osjetljivost i svijest o problemima i pravima manjina u velikom dijelu stanovništva. Crickley i Hoffman svoja zapažanja sumiraju uz ocjenu da je zakonski okvir koji regulira prava pripadnika manjina u Republici Srbiji razvijen i složen i da su zakonske odredbe otvorene za međunarodne norme, ali da je zamršen i da nije dovoljno povezan (Hoffman, Crickley 2015).

Međunarodne osnove, standardi i inicijative zaštite manjinskih prava

Kreiranje, stvaranje, usvajanje i primjena dokumenata koja se tiču položaja nacionalnih manjina, na međunarodnom planu, predstavlja svojevrsan mehanizam i važne smjernice za zaštitu nacionalnih manjina i ima svojstvenu povijest i uzroke. Kada se govori o zaštiti manjina na međunarodnom planu, onda se u vidu mora imati dvostruki cilj te zaštite. Prvi cilj je u tome da se nacionalnim manjinama osigura potpuna ravnopravnost i nediskriminacija (po bilo kojoj osnovi: jezičnoj, etničkoj, religijskoj itd.) u odnosu na većinsku zajednicu i ostatak stanovništva. Drugi cilj ima za svrhu da se manjinama osiguraju posebna prava, institucije i druge pogodnosti koje su neophodne za očuvanje njihove etnokulturne različitosti. Danas na međunarodnoj razini postoji nemali broj međunarodnih dokumenata i mehanizama kojima se pripadnicima nacionalnih zajednica jamče prava. Kako je sam koncept zaštite ljudskih prava (ovdje je svakako naglasak na manjinskim pravima) pravni koncept, i ako se ima u vidu da društveno-politički tokovi nisu nikada konstantni, njemu je neophodno stalno usavršavanje i unapređivanje.

Najvažniji sustav zaštite prava nacionalnih manjina, razvijan na međunarodnom pravu, jest onaj koji je razvijan u sustavu Ujedinjenih naroda, dok je najdjelotvorniji sustav onaj na regionalnoj razini koji je razvijan u radu Vijeća Europe i OSCE-a. Ovakvu tezu potvrđuje i Asbjørn Eide koji smatra da je u Europi svijest o manjinskim pitanjima daleko jača nego u drugim regijama svijeta (Eide 2004). Prihvatanjem međunarodnih dokumenata, države se obvezuju da će ih primjenjivati i koristiti mehanizme koji su tim dokumentima predviđeni. Dakle, osim dokumenata i instrumenata koji jamče ljudska prava, na međunarodnoj razini postoje i instrumenti koji se bave isključivo pravima nacionalnih manjina. Kako navodi

Asbjørn Eide, izvjestitelj Potkomisije UN za promoviranje i zaštitu ljudskih prava, Vijeće Europe i UN su se od svojih početaka bavili sprječavanjem diskriminacije i promoviranjem ljudskih prava. Međutim, on smatra da se manjinskim pravima nije pridavao prevelik značaj sve do početka devedesetih godina XX. stoljeća i velikih međuetničkih tenzija i sukoba, posebno na Balkanu. Eide smatra da je bilo neophodno ustanoviti standarde zaštite manjina, monitoringa i drugih mehanizama za rješavanje etničkih konflikata⁴⁴. U tom cilju je Glavna skupština UN 1992. godine usvojila Deklaraciju UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina⁴⁵. Prilikom donošenja Deklaracije, Glavna skupština se poziva i na prethodne dokumente donesene na razini UN-a koji su bitni za garantiranje i ostvarivanje ljudskih prava⁴⁶, ali i druge relevantne instrumente usvojene na svjetskoj ili regionalnoj razini i one dokumente potpisane i usvojene između pojedinih članica UN-a. Zanimljivo je i da se Glavna skupština poziva na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima⁴⁷, posebno na članak 27⁴⁸ koji je prije donošenja Deklaracije imao značajan uspjeh u razvoju procedura i standarda za zaštitu manjina. Jedan od najvažnijih, možda čak i središnji, dio Deklaracije svakako je članak 2 u pet točaka kojima se pripadnicima manjina jamče određena prava: „1. Osobe koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama imaju pravo slobodno, bez ikakvog miješanja sa strane i bez ikakve diskriminacije, privatno i javno uživati svoju kulturu, ispovijedati i prakticirati svoju vjeru i služiti se svojim jezikom; 2. Osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo aktivno sudjelovati u kulturnom, vjerskom, društvenom, gospodarskom i javnom životu; 3. Osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo na državnoj i, kad je potrebno, na regionalnoj razini, aktivno sudjelovati u donošenju odluka koje se odnose na njima pripadajuće manjine ili na područja u kojima one žive, na način koji je u skladu sa zakonom; 4. Osobe koje pripadaju

⁴⁴ Isto.

⁴⁵ Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, usvojena i proglašena na 47. zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih naroda, 18. prosinca 1992. godine (rezolucija br. 47/135).

⁴⁶ Povelja Ujedinjenih naroda, (Narodne novine – međunarodni ugovori, broj 15. od 16. prosinca 1993. i broj 7 od 02. kolovoza 1994. – ispravak), Opća deklaracija o ljudskim pravima, (Narodne novine, broj 28/96), Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (Narodne novine – međunarodni ugovori, broj 12. od 15. listopada 1993.), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, (Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 12. od 15. listopada 1993.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Službeni list SFRJ, br. 7/1976), Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, (Narodne novine – međunarodni ugovori, broj 12. od 15. listopada 1993.), Deklaracija o ukidanju svih oblika nesnošljivosti i diskriminacije na temelju vjere ili uvjerenja (1981.), Konvencija o pravima djeteta (1990.).

⁴⁷ Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen i otvoren za potpis, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne skupštine 2200 A (XXI) od 16. prosinca 1966.

⁴⁸ Članak 27 Pakta o građanskim i političkim pravima predstavlja dio u kojem se posebno zastupaju i štite prava manjina na sljedeći način „U onim državama u kojima postoje etničke, vjerske ili jezične manjine, osobama koje pripadaju tim manjinama ne smije se uskratiti pravo da u zajednici s ostalim pripadnicima svoje grupe uživaju svoju kulturu, ispovijedaju i iskazuju svoju vjeru ili da se služe svojim jezikom“.

manjinama imaju pravo osnivati i održavati svoje udruge; 5. Osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo bez ikakve diskriminacije uspostavljati i održavati slobodne i miroljubive odnose s drugim pripadnicima svoje grupe i s osobama koje pripadaju drugim manjinama te prekogranične odnose s građanima drugih država, s kojima su povezani po nacionalnosti ili etnicitetu, vjeri ili jeziku“.

Premda se veliki broj mehanizama međunarodne zaštite manjinskih prava po najprije primjenjuje u slučaju kršenja ljudskih prava, Deklaracija nije pravno obvezujuća. Deklaracija je svakako značajna jer ona može biti pokazatelj postojanja univerzalne političke volje, osnova za unapređenje postojećih mehanizama, afirmacija dobrih praksi, smjernica za nove inicijative. Od mnogobrojnih mehanizama koji se koriste na međunarodnom planu, spomenut ćemo još izvješća država ugovornica, priopćenja država, predstave pojedinaca i grupa, rješavanje sporova nastalih zbog kršenja manjinskih prava pred relevantnim međunarodnim sudovima itd.

Europski sustav i europska iskustva zaštite manjinskih prava

Kao što smo već imali prilike naglasiti, sustav zaštite nacionalnih manjina, točnije svijest o potrebi zaštite, mnogo je izraženija i jača u Europi nego u drugim dijelovima svijeta (Eide 2004). Europski sustav zaštite nacionalnih manjina predstavlja regionalni sustav zaštite manjina i svakako ima najdulju tradiciju i najveći stupanj u svojim dostignućima. Za visok stupanj poštovanja manjinskih prava u suvremenoj Europi svakako su najvažniju ulogu imali Vijeće Europe i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, odnosno OESS (OSCE). Međutim, moramo primijetiti da i pored toga što je na razini EU postignut visok stupanj poštovanja ljudskih prava, Europi nedostaje usklađen sustav zaštite manjina. Ovu tezu potvrđuje i Boriss Cilevičs Litvanski, političar i nekadašnji član Parlamenta EU, koji smatra da EU nema vlastiti sustav zaštite manjina. Cilevičs misli da se osnovni principi i potrebe poštovanja i zaštite nacionalnih manjina nalaze u Kopenhaškim kriterijima koji su postavljeni 1993. na sastanku Europskog vijeća u glavnom gradu Danske. Cilevičs iskazuje nedoumicu o načinu evaluacije zemlje kandidata na osnovi kriterija. On smatra da zbog nedostatka jedinstvenog sustava, EU ne posjeduje vlastite instrumente, institucije, procedure i eksperte koji bi provodili analizu⁴⁹. Kopenhaški kriterij podrazumijeva tri uvjeta koje države trebaju ispuniti, a to su: 1. politički – stabilnost institucija koje su jamac demokracije, vladavina prava, ljudska prava i poštovanje i zaštita manjina; 2. ekonomski – postojanje funkcionalne tržišne ekonomije i kapaciteta da se izbori s pritiscima konkurencije i snagom tržišta u Uniji; 3. prihvaćanje pravnih stečevina EU, točnije sposobnost da se preuzmu obveze članstva, uključujući prihvaćanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije⁵⁰. Ovo je svakako veoma bitno za Srbiju koja teži ka EU, ali još uvijek nije razvila izbalansiran sustav zaštite manji-

⁴⁹ Filling the frame: five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Proceedings of the conference held in Strasbourg, Council of Europe, 2004.

⁵⁰ Vodič kroz pristupanje Srbije EU, Isac fund, Beograd, 2014.

na, a koja će u procesu pridruživanja svakako morati unaprijediti svoju dosadašnju praksu po pitanju zaštite manjina.

Kako smo već naglasili da su u razvoju manjinskih prava na razini EU glavnu ulogu imale dvije organizacije, Vijeće Europe i OESS, napraviti ćemo kratki pregled njihovih dokumenata u području zaštite manjina. Bitno je naglasiti da ove dvije organizacije djeluju veoma usklađeno i sinergijski. Tome u prilog ide i činjenica da je na sastanku Vijeća ministara OESS-a u prosincu 2004. godine usvojena Deklaracija OESS-a o jačanju suradnje s Vijećem Europe⁵¹. Kako svaki od dokumenata ovih dviju organizacija ima izuzetan značaj u pogledu demokratizacije društva, institucionalizacije i implementacije ljudskih prava, mi ćemo spomenuti neke od dokumenata za koje mislimo da su bitni.

Vijeće Europe⁵² je europska regionalna organizacija, koja ujedno ima međunarodni karakter⁵³. Vijeće je osnovano 1949. godine u Londonu Statutom radi postizanja većeg jedinstva između država članica u cilju očuvanja i ostvarivanja ideala i principa koji predstavljaju zajedničku baštinu, radi poticanja socijalnog i ekonomskog progressa. Navedeni cilj treba se ostvariti kroz tijela Vijeća, razmatranjem pitanja od zajedničkog interesa, zaključivanjem sporazuma i zajedničkim djelovanjem u ekonomskim, socijalnim, kulturnim, znanstvenim, pravnim i administrativnim područjima, kao i putem očuvanja i daljnjeg razvijanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁵⁴ Konkretnije gledano, osnovni ciljevi Vijeća su: 1. da štiti ljudska prava, pluralističku demokraciju i vladavinu prava; 2. da unapređuje svijest i ohrabruje razvoj europskog kulturnog identiteta i različitosti; 3. da traži rješenja za probleme s kojima se suočava europsko društvo (diskriminacija manjina, ksenofobija, netolerancija, zaštita okoliša, kloniranje ljudi, organizirani kriminal itd.); 4. da pruži pomoć oko konsolidiranja demokratske stabilnosti u Europi putem podržavanja političke, zakonodavne i

⁵¹ Zajednički sastanak Odbora ministara Vijeća Europe i Stalnog vijeća OESS-a, Strasbourg, 18. travnja 2005., PC.DEL/589/05.

⁵² Vijeće Europe ne treba miješati s Europskim vijećem, premda su ova dva tijela imenjaci. Potrebno ih je razlikovati zbog nadležnosti koje imaju u organizacijskoj shemi EU. Ono što je zajedničko za dva vijeća je to da oba okupljaju predstavnike koje izravno delegiraju njihove države i preko njih se neposredno izražava volja država članica. Vijeće Europe se nekada terminološki označava i kao Vijeće ministara ili samo Vijeće, i ukoliko ugovori ili drugi dokumenti upućuju na Vijeće, smatra se da se upućivanje odnosi na Vijeće Europe. Vijeće Europe i Europsko vijeće su institucije EU, ali je samo Vijeće Europe i institucija Unije. Ono što je najvažnije za razlikovanje ovih dviju institucija jest to što Europsko vijeće, za razliku od Vijeća Europe, ne može usvajati pravne akte Unije, već samo opće političke smjernice razvoja EU, koje će potom ostale glavne institucije Europske unije formulirati i usvojiti u formi pravnih akata Unije. O ovome se može više vidjeti u Etinski Rodoljub, Đajić Sanja, Stanivuković Maja, Bordaš Bernadet, Đundić Petar, Tubić Bojan, *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 2010.

⁵³ Međunarodni karakter Vijeća potvrđuje i to da je, usprkos tome što je osnovano od strane uskog kruga zemalja Zapadne Europe (Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska, Velika Britanija i Sjeverna Irska), Vijeće doživjelo veliku ekspanziju pa ono tako danas broji 47 članica, od kojih neke ne pripadaju europskom kontinentu (Gruzija, Armenija, Izrael itd.).

⁵⁴ Statue of the Council of Europe, London, 5. svibnja 1949., European Treaty Series – Nos 1/6/7/8/11.

ustavne reforme.⁵⁵ Iz navedenog vidimo da se Vijeće Europe bavi svim najvažnijim pitanjima s kojima se susreću europske države, osim pitanja obrane, jer se u članku 1 točka d Statuta decidirano navodi da pitanje obrane ne spada u područje njegova djelovanja. Vijeće je razvilo značajnu normativnu, nadzornu i drugu praksu vezano za unapređenje položaja manjina, uključujući i zaštitu nacionalnih manjina. Vijeće se pitanjem zaštite nacionalnih manjina bavi praktično od samog svog nastanka jer je već iste godine kada je osnovano istaknut značaj pitanja zaštite nacionalnih manjina na širem planu. Skupština Vijeća je 1961. godine iznijela prijedlog da se uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima, odnosno Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, unese odredba koja će nacionalnim manjinama jamčiti određena prava (vlastitu kulturu, jezik, škole, vjeroispovijest itd.). Rezultati rada Vijeća na polju zaštite manjinskih prava tiču se prije svega sve obuhvatnijeg normativnog reguliranja položaja nacionalnih manjina (putem međunarodnih dokumenata sklopljenih pod okriljem Vijeća, kao i drugih relevantnih dokumenata), ali i sve većih pomaka u praksi.⁵⁶

Na razini Vijeća Europe usvojen je veliki broj međunarodnih ugovora, preporuka, dokumenata itd. koji se dotiču pitanja zaštite manjina. Iako se mnogi od usvojenih dokumenata ne bave izravno pitanjima i položajem nacionalnih manjina, oni sadrže važne odredbe koje imaju opći značaj, pa se tako određena prava jamče i pripadnicima nacionalnih manjina (odredbe o zabrani diskriminacije prema rasi, vjeroispovijesti, jeziku, nacionalnih pripadnosti itd.). Mnogi od dokumenata donesenih na razini Vijeća imaju veći ili manji značaj kako za normiranje položaja nacionalnih manjina, ostvarivanje usklađenih rješenja, tako i za usklađivanje prakse država. Iako pojedini dokumenti nisu pravno obvezujući, oni mogu biti veoma značajni kao strateška uputstva za zemlje koje pretendiraju na mjesto u velikoj europskoj obitelji, što je za zemlju kao što je Srbija veoma značajno. U važne dokumente svakako spadaju brojne rezolucije, preporuke, deklaracije odnosno akti Komiteta ministara, Parlamentarne skupštine, Samita i drugih relevantnih tijela (Europska komisija protiv rasizma i netolerancije, Venecijanska komisija itd.), a važno mjesto imaju i presude Europskog suda za ljudska prava.

Razvoj i zaštita manjinskih prava putem dokumenata u okviru Vijeća Europe tekao je na sljedeći način: 1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950.), 2. Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima (1992.), 3. Bečka deklaracija, odnosno Bečki samit Vijeća Europe (1993.), 4. Preporuka 1201 Parlamentarne skupštine koja se odnosi na prava nacionalnih manjina (1993.), 5. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995.) i 6. Bijela knjiga o interkulturalnom dijalogu (2008.). Iako je svaki od ovih dokumenata bitan za ostvarivanje i daljnje razvijanje manjinskih prava, mi ćemo nastojati prikazati neka od njih za koje mislimo da su važniji za zaštitu i ostvarivanje prava hrvatske na-

⁵⁵ Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, Pamphlet No. 8 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities8en.pdf>.

⁵⁶ Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, Strasbourg, February 1995.

cionalne manjine u Srbiji, ali i za što bolju integraciju hrvatske manjine u srbijanski društveno-politički sustav.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁵⁷ je dokument čiji je osnovni tekst potpisan u Rimu 1950. godine, od strane država članica Vijeća Europe, a na snagu je stupila 1953. i od tada uređuje pitanja koja se tiču ostvarenja i zaštite ljudskih prava. Osnovni tekst Konvencije do sada je dopunjavao s trinaest protokola koji ukazuju na razvoj priznavanja i mehanizama zaštite ljudskih prava. Konvencijom se štite osnovna ljudska prava kao što su pravo na život, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na nepristrani i pravični sudski postupak, pravo na vlasništvo (imovinu??) itd. Iako Konvencija štiti i utvrđuje ona prava koja pripadaju svim osobama, ona ne sadrži posebne odredbe koje se odnose na zaštitu nacionalnih manjina. Međutim, neke odredbe Konvencije na neizravni način jamče određena prava pripadnicima manjinskih zajednica, kao na primjer članak 14 Konvencije⁵⁸ koji sadrži zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući tu i nacionalnu, vjersku, jezičnu ili drugu pripadnost. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava predstavlja veoma važan dokument, jer se njome uspostavlja jedan značajan mehanizam za zaštitu ljudskih prava, a to je Europski sud za ljudska prava.

Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima⁵⁹ predstavlja dokument koji je Komitet ministara Vijeća Europe donio 1992. godine, a stupio je na snagu 1998. godine. On ima za cilj pridonijeti održavanju i razvoju europskog kulturnog bogatstva i tradicije kroz zaštitu povijesnih, regionalnih i manjinskih jezika. Sama ideja o nastanku ovog dokumenta može se naći u činjenici da na teritoriju jedne države, uslijed djelovanja raznoraznih čimbenika (prije svega historijskih), žive razne regionalno nastanjene autohtone skupine čiji se jezik razlikuje od jezika većinskog stanovništva. Iako se brojnost različitih jezičnih skupina značajno razlikuje i varira od slučaja do slučaja, kao što se od države do države razlikuje i njihov pravni i društveno-politički položaj, svim ovim zajednicama je zajedničko to da su u većoj ili manjoj mjeri suočene s opasnošću od asimilacije. Osim ovoga, veoma je bitno i to da jezik koji je služben u jednoj državi može postati i postaje manjinski u drugoj državi, a pored ovoga i u okviru samog jednog manjinskog jezika može postojati više različitosti u smislu postojanja različitih dijalekata.⁶⁰ U smislu europske kulturološke prak-

⁵⁷ European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Council of Europe, F-67075 Strasbourg cedex.

⁵⁸ Članak 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jamči zabranu diskriminacije na sljedeći način „Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status“.

⁵⁹ Council of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages*, 4 November 1992, ETS 148.

⁶⁰ Najbolji primjer ovakve jezične šarolikosti, u smislu različitih dijalekata, može upravo biti hrvatski jezik, ponajprije onih Hrvata tradicionalno naseljenih na teritoriju Srbije i AP Vojvodine. Na sjeveru Bačke u AP Vojvodini žive autohtone skupine hrvatskog naroda, kao što su Bunjevci i Šokci, koji govore ikavicom, narječjem hrvatskog jezika. O ovome se može više vidjeti u *Leksikonu podu-*

se manjinski jezici i raznovrsni dijalekti u okviru njih trebali bi imati jednake uvjete za očuvanje. Iako se ovaj dokument naziva „poveljom“, što u pravnoj terminologiji predstavlja pojam koji se odnosi na neke političke ili pravno neobvezujuće akte, on predstavlja međunarodni ugovor koji je obvezan za strane ugovornice. Državama koje su potpisale i ratificirale Povelju ostavlja se sloboda odabira koje regionalne ili manjinske jezike će štiti, kao i mogućnost odabira mehanizama za njihovu zaštitu. U vezi s Poveljom postoji dilema jamči li ona prava i samim pripadnicima nacionalnih zajednica jer se prije svega odnosi na jezike pa ne spominje osobna ili kolektivna prava pripadnika manjinskih zajednica. Kako se jezici nacionalnih manjina najčešće mogu okvalificirati kao regionalni ili manjinski, oni izravno uživaju zaštitu iz Povelje. Povelja je usmjerena na konkretne mehanizme zaštite manjinskih ili regionalnih jezika i to ponajprije u području obrazovanja, javnog informiranja, kulturnih djelatnosti, ekonomskog i društvenog života, u sudovima u građanskim, parničnim i kaznenim postupcima gdje jezik manjine ima uvjete da bude u službenoj uporabi, u radu lokalne samouprave i centralnih administrativnih tijela. Povelja predstavlja veoma fleksibilan dokument koji je koncipiran tako da obuhvati različite situacije koje postoje u različitim europskim državama, ali je, usprkos ovome, veoma mali broj zemalja ratificirao Povelju. Srbija je glede prihvatanja Povelje, prilikom predaje ratifikacijskog dokumenta, prihvatila da se na određene manjinske jezike, uključujući i hrvatski, primjenjuju pojedini mehanizmi zaštite koji su prije svega sadržani u sljedećim člancima: članak 8 (obrazovanje), članak 9 (sudska ovlaštenja), članak 10 (upravne vlasti i javne službe), članak 11 (sredstva javnog informiranja), članak 12 (kulturne aktivnosti i pogodnosti), članak 13 (ekonomski i društveni život).

Tablica 1. *Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima*⁶¹

Država	Potpisala	Ratificirala	Primjena
Albanija			
Andora			
Armenija	11. 05. 2001.	25. 01. 2002.	01. 05. 2002.
Austrija	05. 11. 1992.	28. 06. 2001.	01. 10. 2001.
Azerbajdžan	21. 12. 2001.		
Belgija			
Bosna i Hercegovina	07. 09. 2005.	21. 09. 2010.	01. 01. 2011.
Bugarska			
Hrvatska	05. 11. 1997.	05. 11. 1997.	01. 03. 1998.
Cipar	12. 11. 1992.	26. 08. 2002.	01. 12. 2002.
Češka	09. 11. 2000.	15. 11. 2006.	01. 03. 2007.
Danska	05. 11. 1992.	08. 09. 2000.	01. 01. 2001.
Estonija			

navskih Hrvata – Bunjevaca i Šokaca, sv. H, Hrvatsko akademsko društvo, Subotica, 2009.; zatim u Žigmanov Tomislav, „Šokački Hrvati u Vojvodini na prijelazu tisućljeća – osnovne značajke društvenoga položaja“, *Migracijske i etničke teme*, Zagreb, 3/2009. O jezičnoj šarolikosti u Vojvodini može se vidjeti više u *The Multilingual Society Vojvodina: Interesting Borders, Cultures and Identities*, Global COE Program Reshaping Japan's Border Studies, MEXT, JAPAN, 2013.

⁶¹ Izvor Vijeće Europe.

Finska	05. 11. 1992.	09. 11. 1994.	01. 03. 1998.
Francuska	07. 05. 1999.		
Gruzija			
Njemačka	05. 11. 1992.	16. 09. 1998.	01. 01. 1999.
Grčka			
Mađarska	05. 11. 1992.	26. 04. 1995.	01. 03. 1998.
Island	07. 05. 1999.		
Irska			
Italija	27. 06. 2000.		
Latvija			
Lihtenštajn	05. 11. 1992.	18. 11. 1997.	01. 03. 1998.
Litva			
Luksemburg	05. 11. 1992.	22. 06. 2005.	01. 10. 2005.
Malta	05. 11. 1992.		
Moldavija	11. 07. 2002.		
Monako			
Crna Gora	22. 03. 2005.	15. 02. 2006.	06. 06. 2006.
Nizozemska	05. 11. 1992.	02. 05. 1996.	01. 03. 1998.
Norveška	05. 11. 1992.	10. 11. 1993.	01. 03. 1998.
Poljska	12. 05. 2003.	12. 02. 2009.	01. 06. 2009.
Portugal			
Rumunjska	17. 07. 1995.	29. 01. 2008.	01. 05. 2008.
Rusija	10. 05. 2001.		
San Marino			
Srbija	22. 03. 2005.	15. 02. 2006.	01. 06. 2006.
Slovačka	20. 02. 2001.	05. 09. 2001.	01. 01. 2002.
Slovenija	03. 07. 1997.	04. 10. 2000.	01. 01. 2001.
Španjolska	05. 11. 1992.	09. 04. 2001.	01. 08. 2001.
Švedska	09. 02. 2000.	09. 02. 2000.	01. 06. 2000.
Švicarska	08. 10. 1993.	23. 12. 1997.	01. 04. 1998.
Makedonija	25. 07. 1996.		
Turska			
Ukrajina	02. 05. 1996.	19. 09. 2005.	01. 01. 2006.
Velika Britanija	02. 03. 2000.	27. 03. 2001.	01. 07. 2001.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina⁶² predstavlja najznačajniji dokument koji je donijelo Vijeće Europe u području zaštite prava nacionalnih manjina. Konvencija je prije svega važna za države koje pretendiraju postati članice europske obitelji i koje za cilj imaju svoju budućnost graditi u okviru europskih integracijskih tokova. Konvencija predstavlja prvi sveobuhvatni regionalni ali i međunarodni dokument u cjelini posvećen pravima nacionalnih manjina. Uz to, Okvirna konvencija je prvi pravno obvezujući dokument posvećen nacionalnim manjinama. Okvirnu je konvenciju usvojio Komitet ministara 1994., otvorena je za potpisivanje 1995. od strane država članica Vijeća, a na snagu je stupila 1998. godine i od tada u red potpisnica Konvencije mogu pristupiti samo one države koje su članice

⁶² Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 1 February 1995, ETS 157.

Vijeća Europe, ili one nečlanice koje pozove Komitet ministara. Iako za potpisivanje Okvirne konvencije ne postoji neka pravna obveza, pristupanje Konvenciji i preuzimanje obveza iz Konvencije spada u političke obveze koje se očekuju da preuzmu države koje pretendiraju na mjesto u Vijeću Europe. Sam naziv „okvirna“ upućuje na to da se prilikom reguliranja pojedinih prava u njoj koriste odredbe programskog karaktera. Uvažavajući razlike i specifične okolnosti koje postoje u različitim europskim regijama, ali i svakoj od država, uzimajući u obzir činjenicu da se u različitim državama Vijeća gleda različito na odnose etničke većine i manjine, državama se ostavlja slobodan izbor da utvrde mehanizme i modalitete implementacije ciljeva Konvencije. Kako je činjenica to da do realizacije ciljeva Konvencije dolazi na nacionalnoj razini, putem nacionalnog zakonodavstva i relevantnih političkih mjera vladajuće strukture, države imaju relativnu autonomiju da koncipiraju i po vlastitoj mjeri urede zakonodavstvo i politike koje odgovaraju konkretnim prilikama u zemljama. Ovo je svakako jedan od razloga zašto se Okvirna konvencija baš tako zove.⁶³ Iako Konvencija uglavnom ustanovljava samo opća načela i ciljeve koje države moraju ispuniti prilikom pobrojanih manjinskih prava, ona otvara mogućnost da države same odaberu modalitete njene primjene i na taj način se dodatno dopunjuju regionalni i lokalni mehanizmi zaštite manjinskih prava u europskom etnokulturnom prostoru. Možemo reći da Okvirna konvencija utvrđuje načela i principe zaštite nacionalnih manjina, primjerene načelima europske prakse i demokracije. Najvažniji članak Konvencije svakako jest članak 1 jer se u njemu potvrđuje načelo da zaštita nacionalnih manjina i njihovih prava i sloboda predstavlja sastavni dio međunarodnog sustava zaštite ljudskih prava i kao takva pripada područjima međunarodne suradnje. Ovaj članak, dakle, jasno ukazuje da zaštita nacionalnih zajednica ne spada isključivo pod nadležnosti nacionalnog zakonodavstva i sustava, već ona predstavlja dio jednog šireg međunarodnog sustava i na ovaj način otvara mogućnost legitimnog interveniranja međunarodne zajednice (dopuštenim sredstvima i sukladno potrebama) radi popravljivanja stanja po pitanju zaštite nacionalnih manjina. U istom članku formulirano je i načelo da se Konvencijom pravi razlika između zaštite nacionalnih zajednica kao takvih i zaštite prava pojedinca kao nositelja prava, koji pripada toj nacionalnoj zajednici. Dakle, Konvencija stavlja naglasak na zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina, koji svoja prava mogu uživati individualno ili u zajednici s drugima. Ostali relevantni članci i odredbe Konvencije bave se cijelim nizom pitanja koja su bitna za zaštitu prava nacionalnih manjina i one su po pravilu formulirane u obliku određenih obveza, koje su države dužne ispuniti poštujući određene principe. U najkraćim crtama, države potpisnice na sebe preuzimaju obveze i jamče sljedeća prava: nediskriminaciju; promicanje stvarne jednakosti; promicanje uvjeta koji omogućavaju očuvanje i razvoj kulture, religije, jezika i tradicije; slobodu okupljanja, udruživanja, izražavanja mišljenja, savjesti i vjere; pristup

⁶³ Ovakav stav se već vidi iz same Preambule Konvencije koja svakako predstavlja značajnu uvodnu uputu za daljnje razumijevanje i tumačenje Konvencije. Tako se u Preambuli jasno kaže da su državne članice Vijeća Europe riješene načela navedena u okvirnoj Konvenciji provesti putem nacionalnog zakonodavstva i odgovarajuće vladine politike.

medijima i njihova uporaba; jezična prava (korištenje manjinskog jezika u privatne i javne svrhe kao i pred administrativnim tijelima, korištenje vlastitog imena na jeziku nacionalne manjine, davanje informacija privatne prirode na jeziku nacionalne manjine, topografski nazivi na jeziku nacionalne manjine); obrazovanje (učenje i podučavanje na manjinskim jezicima, sloboda ustanovljavanja obrazovnih ustanova); prekogranične kontakte; međunarodnu i prekograničnu suradnju; sudjelovanje u ekonomskom, kulturnom i socijalnom životu; sudjelovanje u javnom životu; zabranu prisilne asimilacije.

Tablica 2. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina⁶⁴

Država	Potpisala	Ratificirala	Primjena
Albanija	29. 06. 1995.	28. 09. 1999.	01. 01. 2000.
Andora			
Armenija	25. 07. 1997.	20. 07. 1998.	01. 11. 1998.
Austrija	01. 02. 1995.	31. 03. 1998.	01. 10. 2000.
Azerbajdžan		26. 06. 2000.	01. 10. 2000.
Belgija	31. 07. 2001.		
Bosna i Hercegovina		24. 02. 2000.	01. 06. 2000.
Bugarska	09. 10. 1997.	07. 05. 1999.	01. 09. 1999.
Hrvatska	06. 11. 1996.	11. 10. 1997.	01. 02. 1998.
Cipar	01. 02. 1995.	04. 06. 1996.	01. 02. 1998.
Češka	28. 04. 1995.	18. 12. 1997.	01. 04. 1998.
Danska	01. 02. 1995.	22. 09. 1997.	01. 02. 1998.
Estonija	02. 02. 1995.	06. 01. 1997.	01. 02. 1998.
Finska	01. 02. 1995.	03. 10. 1997.	01. 02. 1998.
Francuska			
Gruzija	21. 01. 2000.	22. 12. 2005.	01. 04. 2006.
Njemačka	11. 05. 1995.	10. 09. 1997.	01. 02. 1998.
Grčka	22. 09. 1997.		
Mađarska	01. 02. 1995.	25. 09. 1995.	01. 02. 1998.
Island	01. 02. 1995.		
Irska	01. 02. 1995.	07. 05. 1999.	01. 09. 1999.
Italija	01. 02. 1995.	03. 11. 1997.	01. 03. 1998.
Latvija	11. 05. 1995.	06. 06. 2005.	01. 10. 2005.
Lihtenštajn	01. 02. 1995.	18. 11. 1997.	01. 03. 1998.
Litva	01. 02. 1995.	23. 03. 2000.	01. 07. 2000.
Luksemburg	20. 07. 1995.		
Malta	11. 05. 1995.	10. 02. 1998.	01. 06. 1998.
Moldavija	13. 07. 1995.	20. 11. 1996.	01. 02. 1998.
Monako			
Crna Gora		11. 05. 2001.	06. 06. 2006.
Nizozemska	01. 02. 1995.	16. 02. 2005.	01. 06. 2005.
Norveška	01. 02. 1995.	17. 03. 1999.	01. 07. 1999.
Poljska	01. 02. 1995.	20. 12. 2000.	01. 04. 2001.
Portugal	01. 02. 1995.	07. 05. 2002.	01. 09. 2002.
Rumunjska	01. 02. 1995.	11. 05. 1995.	01. 02. 1998.

⁶⁴ Izvor Vijeće Europe.

Rusija	28. 02. 1996.	21. 08. 1998.	01. 12. 1998.
San Marino	01. 12. 1998.	05. 12. 1996.	01. 02. 1998.
Srbija		11. 05. 2001.	01. 09. 2001.
Slovačka	01. 02. 1995.	14. 09. 1995.	01. 02. 1998.
Slovenija	01. 02. 1995.	25. 03. 1998.	01. 07. 1998.
Španjolska	01. 02. 1995.	01. 09. 1995.	01. 02. 1998.
Švedska	01. 02. 1995.	09. 02. 2000.	01. 06. 2000.
Švicarska	01. 02. 1995.	21. 10. 1998.	01. 02. 1999.
Makedonija	25. 07. 1996.	10. 04. 1997.	01. 02. 1998.
Turska			
Ukrajina	15. 09. 1995.	26. 01. 1998.	01. 05. 1998.
Velika Britanija	01. 02. 1995.	15. 01. 1998.	01. 05. 1998.

* Bitno je napomenuti da je Srbija, odnosno SRJ, Okvirnu konvenciju ratificirala dva puta. Prvi put je to učinila samoinicijativno 1998. godine, ali je Vijeće Europe odbilo ratifikaciju jer, osim toga što SRJ nije bila u Vijeću, u samoj zemlji nije bilo uvjeta i mogućnosti za razvoj demokracije, što je svakako jedan od glavnih uvjeta za ratifikaciju i primjenu ovog dokumenta. Drugi put je SRJ na poziv Vijeća Europe 2001., nakon demokratskih promjena, potpisala i iste godine ratificirala Konvenciju.

Bijela knjiga o interkulturalnom dijalogu⁶⁵ predstavlja dokument koji je nastao kao dogovor svih 47 članica Vijeća Europe o načinu da se odgovori na izazove različitosti koji su ukorijenjeni na Europskom kontinentu. Bijela knjiga je usvojena 2008. godine pod sloganom „Živjeti zajedno jednaki u dostojanstvu“ na 118. ministarskoj sjednici. Kreatori Bijele knjige smatraju da budućnost Europe ovisi o tome kako će se u budućnosti upravljati sve većim kulturološkim razlikama; u tom smislu ističu da je interkulturalnost model koji se putem javnih politika i zajedničkom posvećenošću treba ostvariti. U Bijeloj knjizi se postavlja pitanje treba li buduće društvo predstavljati društvo u kojem postoje zatvorene zajednice i u kom, u najboljem slučaju, koegzistiraju većinske i manjinske skupine s različitim pravima i obvezama, a koje povezuje obostrano neznanje i stereotipi, ili to treba biti jedno otvoreno društvo puno života u kom nema diskriminacije, od kog svi imaju koristi, i koje u potpunosti uključuje sve svoje stanovnike i u potpunosti poštuje njihova ljudska prava. Dakle, Bijela knjiga ukazuje na dosadašnje manjkavosti postojećih modela za upravljanje različitostima, a koji su se temeljili na segregacijskom multikulturalizmu i koji su bili nemoćni djelotvorno se suprotstaviti segregacijskoj prirodi etno-kulturnih skupina; usmjerava na to da put k inkluzivnom društvu vodi preko interkulturalnosti. Knjiga ukazuje na to da, ukoliko postoji nekakav europski identitet koji treba ostvariti, u njegovoj osnovi trebaju biti zajedničke osnovne vrijednosti, poštovanje zajedničkog nasljeđa i kulturne raznolikosti, kao i uvažavanje dostojanstva svakog pojedinca. Autori knjige, svjesni opasnosti i rizika koji prate interkulturalnost, ukazuju na pet političkih smjernica za promicanje interkulturalnog dijaloga: 1. demokratsko upravljanje kulturnom različitosti; 2. demokratsko građanstvo i sudjelovanje; 3. usvajanje i predavanje interkulturalnih znanja; 4. prostor za interkulturalni dijalog; 5. interkulturalni dijalog u međunarodnim odnosima. Iako ovaj dokument nije obvezujući, svakako predstavlja značajnu smjernicu i instrument koji države mogu usvojiti i dalje na nje-

⁶⁵ White Paper on Intercultural Dialogue, Council of Europe F-67075 Strasbourg Cedex, June 2008.

mu razvijati odgovarajuću manjinsku politiku koja bi zadovoljila potrebe svih etno-kulturnih skupina. Kreatori Bijele knjige napominju da je ona namijenjena širokom auditoriju, prije svega kreatorima politike, administraciji, obrazovnim djelatnicima, medijima, organizacijama koje se bave građanskim društvom, zajednicama emigranata, vjerskim zajednicama, omladinskim organizacijama i socijalnim partnerima.

Osim navedenih dokumenata koji su doneseni na razini Vijeća Europe, bitno je naglasiti da Vijeće ima i veoma razvijen i razgranat sustav tijela koja su različita po načinu svog osnivanja i odluka koje donose, a važna su za zaštitu ljudskih prava, pogotovo manjinskih prava. Neka od ovih tijela predviđena su odgovarajućim ugovorima zaključenim pod okriljem Vijeća Europe, dok su druga formirana odlukama glavnih tijela Vijeća. Tako su ugovorima formirani: Europski sud za ljudska prava, Komitet eksperata, Savjetodavni komitet itd. Odgovarajućim rezolucijama Komiteta ministara formirani su Europska komisija protiv rasizma i netolerancije, Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) i Institut komesara za ljudska prava.

Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (OESS) je regionalna i međunarodna organizacija, nastala 1995. prerastanjem Konferencije za sigurnost i suradnju (KESS) u današnji OESS. KESS je kao organizacija nastala potpisivanjem Helsinškog završnog akta koji je predstavljao završnicu konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, održanoj u Helsinkiju 1975. godine. Konferencija je organizirana nakon opsežnih i iscrpnih priprema s ciljem da se u razdoblju Hladnog rata održi skup o sigurnosti i suradnji u Europi, da se smanje napetosti i oživi ponovno međusobno povjerenje i suradnja. Skup je bio multilateralnog karaktera i na njemu su sudjelovale sve europske države,⁶⁶ SAD i Kanada i na kraju je potpisan spomenuti Završni akt.⁶⁷ Iako je KESS nastao kao organizacija kratkotrajnog karaktera⁶⁸ s ciljem da se prevladaju postojeće blokovske i ideološke podjele koje su postojale među državama, u godinama koje su uslijedile nakon samita u Helsinkiju, KESS je bio veoma aktivan, pa su tako održana četiri uzastopna samita,⁶⁹ nekoliko preglednih sastanaka, tematskih sesija i sastanaka, ekspertnih foruma, seminara itd. Tako se KESS, koji je bio zamišljen kao jednokratna inicijativa, pretvorio u proces neprekidnih sastanaka i aktivnosti. Prekretnicu za KESS je predstavljalo usvajanje Pariške povelje za novu Europu⁷⁰ 1990. godine jer su tim dokumentom stvorene institucije i mehanizmi organizacije.⁷¹

Kao što smo već napomenuli, 1995. godine je preimenovan u OESS i danas on predstavlja organizaciju koja broji 56 članica. Za OESS je jako karakteristično to što

⁶⁶ Iznimka je bila Albanija koja nije sudjelovala.

⁶⁷ Conference on Security and Cooperation in Europe – Final Act, Helsinki 1975.

⁶⁸ Ispravnije je reći da je KESS bio zamišljen kao jednokratni pregovarački skup.

⁶⁹ Sastanci u Beogradu 1978., Madridu 1983., Beču 1986. i ponovno u Helsinkiju 1992. godine.

⁷⁰ Charter of Paris for a New Europe, Paris, 1990.

⁷¹ Jačanje institucija i mehanizama KESS-a nastavljeno je na samitu u Helsinkiju 1992. godine, a zatim i u Stockholmu 1992. kada je uvedena institucija generalnog tajnika KESS-a, kao i drugi relevantni mehanizmi kao što su Stalni komitet KESS-a, Tajništvo itd.

se on zasniva na političkoj suglasnosti država, nije osnovan međunarodnim ugovorom, već izražen kroz rad u praksi i kroz političke i strateške dokumente. Dokumenti OESS-a nisu pravno obvezujući ali imaju velik politički značaj i utjecaj, pogotovo u bivšim komunističkim zemljama koje se nalaze u tranzicijskim previranjima. Dokumenti OESS-a svakako predstavljaju svojevrsne smjernice kada se radi o zaštiti nacionalnih manjina jer se oni mogu koristiti za daljnji razvoj i implementaciju mehanizama zaštite nacionalnih manjina. Razvoj i zaštita manjinskih prava putem dokumenata u okviru OESS-a tekao je na sljedeći način: 1. Završni akt iz Helsinkija (1975.); 2. Završni dokument KESS-a sa sastanka u Madridu (1983.); 3. Zaključni dokument KESS-a sa sastanka u Beču (1989.); 4. Dokument iz Kopenhagena (1990.); 5. Pariška povelja za Novu Europu (1990.); 6. Izvješće o manjinama sa sastanka u Ženevi (1991.); 7. Moskovski mehanizam (1991.); 8. Helsinški dokument KESS-a (1992.); 9. Dokument sa samita u Budimpešti (1994.); 10. Izvješće Visokog komesara za nacionalne manjine o Romima u CSCE regiji (1993.); 11. Preporuke iz Haga (1996.); 12. Preporuke iz Osla (1998.); 13. Preporuke iz Lunda (1999.); 14. Smjernice o uporabi manjinskih jezika u elektroničkim medijima (2003.); 15. Preporuke za rad policije u multietničkim društvima (2006.); 16. Preporuke iz Bolzana (2008.); 17. Ljubljanske smjernice (2012.). Svaki od navedenih dokumenata predstavlja značajne smjernice i upute na osnovi kojih je moguće dalje razvijati ljudska, a samim tim i manjinska prava pa ćemo tako napraviti pregled najznačajnijih dokumenata OESS-a za koje mislimo da su važni i da bi se mogli primijeniti u Srbiji.

Završni akt iz Helsinkija⁷² je značajan jer predstavlja dokument OESS-a, odnosno KESS-a, u kojem se po prvi put spominju manjine. Međutim, domašaji ovog dokumenta ostaju dosta ograničeni i suženi jer se u njemu ne daje ni definicija manjine; definicija manjina i pitanje zaštite manjina se ostavljaju državama kao polja autonomnog djelovanja. U stavku 7 koji se odnosi na poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i slobodu mišljenja, savjesti, vjere ili uvjerenja, navodi se da će države na čijem teritoriju žive manjine poštovati prava tih manjina i da će im omogućiti jednakost pred zakonom i stvarno uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovakva formulacija samo ponavlja ono što je već rečeno u Paktu o građanskim i političkim pravima (članak 27). Iako ovaj dokument ima određena ograničenja, nije uputno da je on potvrdio želju OESS-a (KESS-a) da nastavi svoj rad na zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava.

Dokument iz Kopenhagena⁷³ ili Kopenhaški dokument, predstavlja dokument usvojen na tzv. Sastanku o ljudskoj dimenziji održanom u Kopenhagenu 1990. godine. Dokument predstavlja osnovni dokument OESS-a kada je riječ o nacionalnim manjinama, u njemu su utvrđeni standardi u pogledu zaštite nacionalnih manjina i sadržana su osnovna načela o zaštiti manjina. Dokumentom je potvrđeno da manjinska prava predstavljaju dio općepriзнatih ljudskih prava i da predstavljaju bitan

⁷² Conference on Security and Cooperation in Europe – Final Act, Helsinki 1975.

⁷³ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990.

faktor mira, stabilnosti, pravde i demokracije u zemljama sudionicama, kao i da se poštovanje manjinskih prava može ostvariti samo u demokratskim političkim okvirima koji su zasnovani na vladavini prava. Dalje se pripadnicima nacionalnih manjina jamči pravo da u potpunosti i efikasno ostvaruju svoja ljudska prava i osnovne slobode bez ikakve diskriminacije i u uz potpunu jednakost pred zakonom te da će države članice usvojiti, ukoliko je potrebno, posebne mjere za osiguranje pune jednakosti pripadnicima nacionalnih manjina s drugim građanima u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda. U najkraćim crtama, Dokument pripadnicima manjinskih zajednica jamči sljedeći niz prava: pravo na privatnu i javnu uporabu materinjeg jezika, pravo na osnivanje i korištenje svojih prosvjetnih, kulturnih i vjerskih institucija, pravo na poštovanje svoje vjere i vjerskih običaja, pravo na uspostavljanje i održavanje kontakata s osobama zajedničkog etničkog i vjerskog porijekla kako u zemlji tako i u inozemstvu, pravo na osnivanje NVO, pravo na stvarno sudjelovanje u javnom životu, obvezu država da štite identitet manjina i da stvaraju uvjete za njihovo očuvanje i razvoj, obvezu država da nastoje osigurati pripadnicima nacionalnih manjina da uče materinji jezik tijekom školovanja ili da se na tom jeziku školuju itd.

Za OESS je kao organizaciju karakteristično i to što ona posjeduje razvijen i razgranat sustav institucija i tijela koji se razlikuju po načinu na koji su osnovani i značaju odluka koje donose. Jedna od najautentičnijih institucija OESS-a svakako jest institucija **Visokog komesara za nacionalne manjine** koji je ujedno i jedino tijelo OESS-a u čiji isključivu zadaću spadaju nacionalne manjine. Institut Visokog komesara ustanovljen je 1992. godine i imenuje ga Ministarski savjet na tri godine. Iako bi se iz njegovog naziva moglo zaključiti da se on bavi isključivo manjinama, njegov glavni cilj nije zaštita manjina u skladu s međunarodnim standardima. Činjenica je da etničke razlike mogu ponekad dovesti do određenih napetosti i tenzija i na osnovi toga njegova uloga se sastoji u sprečavanju sukoba reagiranjem, u najranijoj mogućoj fazi, na konkretne manjinske situacije koje bi mogle prerasti u sukob na području OESS-a i tako utjecati na mir, stabilnost ili odnose između država sudionica. Bitne karakteristike instituta Visokog komesara su: nezavisnost, nepristranost, suradnja i povjerljivost (tiha diplomacija). U obavljanju svoje dužnosti komesar je ovlašten: prikupljati i primati informacije o pitanjima nacionalnih manjina, posjećivati države sudionice i osobno komunicirati s involviranim stranama u cilju dobivanja obavještenja iz prve ruke (može i posredovati); prikupljati podatke iz svih izvora uključujući medije i NVO; ocjenjivati prirodu tenzije i njene posljedice po mir i stabilnost i druga relevantna pitanja. Jedan od najvažnijih segmenata rada Visokog komesara jeste to da on može davati upute i smjernice vladama državama članicama u pogledu politike prema manjinama, osobito u domeni jezika, obrazovanja, političke participacije i državljanstva. Tako je tijekom višegodišnjeg rada instituta Visokog komesara razvijen niz važnih dokumenata koji, iako nisu obvezujući, mogu biti važne smjernice za razvoj manjinskih politika u etnički raznolikim državama.

Preporuke iz Haga⁷⁴ donesene 1996. godine predstavljaju dokument o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje. Ovim dokumentom se propisuje da je obrazovanje manjina, osobito na materinjem jeziku, postalo prioritet, jer je obrazovanje važan čimbenik očuvanja i produbljivanja identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Haške preporuke sadrže konstataciju da relevantne međunarodne obveze predstavljaju minimalni međunarodni standard, te da ih stoga ne treba restriktivno tumačiti. Državama preporučuju uvođenje posebnih mjera ukoliko je to potrebno da bi se ostvarilo aktivno pravo na obrazovanje. Decentralizacija obrazovnog sustava i sudjelovanje predstavnika manjina, a naročito roditelja, tretiraju se kao specifični uvjet za primjenu prava na obrazovanje. Preporučuje se, između ostalog, da nastavni plan treba obuhvatiti ne samo učenje materinjeg jezika, već i manjinske kulture, tradicije i povijesti. Također, većinski narod treba biti upućen u osnove manjinskog jezika i kulture da bi se ojačala tolerancija i multikulturalnost.

Preporuke iz Osla⁷⁵ donesene 1998. godine predstavljaju dokument u kojem je razrađeno pravo na uporabu materinjeg jezika nacionalnih manjina, u javnoj i privatnoj sferi. Prema Preporukama, imena osoba, privatnih ustanova, poslovnih tvrtki, kulturnih udruga moraju biti izražena i na manjinskom jeziku. Ova obveza se odnosi i na lokalne nazive mjesta i ulica u područjima gdje živi značajni broj pripadnika nacionalnih manjina. Nevladine organizacije, udruge koje osnivaju i kojima upravljaju pripadnici nacionalnih manjina, mogu koristiti manjinski jezik. Analožne odredbe važe za medije, s tim što se preporučuje i raspolaganje određenim vremenom za emitiranje na manjinskom jeziku na javnim elektroničkim medijima, kao i pristup inozemnim medijima. Korištenje manjinskog jezika u tijelima uprave i u javnim službama preporučuje se u regijama i mjestima gdje živi veliki broj pripadnika nacionalnih manjina, a u skladu s pokazanom željom za tim. Uredi ombudsmana i komisija za ljudska prava trebaju dozvoliti da pripadnici nacionalnih manjina mogu upotrebljavati materinji jezik. Sudske vlasti, osobito u kaznenom postupku, trebaju poštovati pravo na uporabu manjinskog jezika.

Preporuke iz Lunda⁷⁶ donesene 1999. godine predstavljaju dokument koji se odnosi na djelotvorno sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu. Nastale su kao izraz potrebe da se rješenja za jedan od najčešćih problema s kojima se suočavaju nacionalne manjine, sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu, uobličiti u formi preporuka državama. U dokumentu se navodi da provođenje ovog prava u život predstavlja suštinski dio miroljubivog i demokratskog društva. U preporukama

⁷⁴ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities*, High Commissioner on National Minorities, 1 October 1996.

⁷⁵ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*, High Commissioner on National Minorities, 1 February 1998.

⁷⁶ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, High Commissioner on National Minorities, 1 September 1999.

se navodi da ovo pravo ima dva segmenta: sudjelovanje nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka i model lokalne samouprave.

Preporuke iz Bolzana⁷⁷ donesene 2008. godine predstavljaju dokument koji se odnosi na položaj nacionalnih manjina u međudržavnim odnosima. Glavni cilj ovih preporuka jest da se ukaže na koji način matične države mogu utjecati na unapređenje položaja svog naroda koji ima status manjine u susjednim državama. Preporukama se ističe da skoro sve države na svom teritoriju imaju nacionalne manjine, jer se etnokulturne i državne granice jako rijetko poklapaju. Veoma važna činjenica za razumijevanje ovog dokumenta je ta da nacionalne manjine predstavljaju mostove suradnje između država i da bi trebale dodatno pridonijeti unapređenju tolerancije, razumijevanja i povjerenja među državama. Da bi se ova načela mogla ostvariti neophodno je manjinskim zajednicama omogućiti uvjete za uspostavljanje i održavanje odnosa s pripadnicima svog naroda kako u matičnoj državi tako i u drugim državama, kao i mogućnost za razvoj kulturnih i ekonomskih veza.

Ljubljanske smjernice⁷⁸ donesene 2012. godine predstavljaju dokument o integraciji raznolikih društava. U dokumentu se ističe da ukoliko u društvima ne postoji dobra integracijska praksa, posebno spram onih velikih i teritorijalno koncentriranih, te manjinske zajednice mogu postati sve više odvojene, pri čemu se zajednički interesi i međusobni osjećaji pripadnosti smanjuju ili gube. Kako bi se izbjegle socijalne barijere, dokumentom se sugerira državama da donesu mjere i provode politike usmjerene na promoviranje integracije i kohezije u raznolikim, multietničkim društvima. Smjernice nadilaze puku podršku priznavanju manjinske kulture, identiteta i političkih interesa i dodatno preporučuju državama da osiguraju uspostavljanje komunikacije i interakcije preko etničkih rascjepa. U smjernicama se ističe da države ne bi trebale samo sugerirati manjinama da uživaju zakonsko pravo na sudjelovanje u javnom životu, već bi ih trebale poticati na to i pružati im aktivnu potporu.

Bilateralni sporazumi kao posebni instrumenti za zaštitu nacionalnih manjina

Pact sunt servanda⁷⁹

Uspostavljanje i njegovanje dobrosusjedskih odnosa svakako predstavlja europsku praksu koja ima dugu tradiciju. Neophodnost izgradnje demokratskih institucija i stabilnog razvoja uvjetovana je njegovanjem i razvijanjem dobrosusjedskih odnosa između država. Međunarodne institucije, shvaćajući neophodnost dobrosusjedskih odnosa i suradnje, poduzele su čitav niz aktivnosti i inicijativa posvećenih unapređenju instrumenata i mehanizama uzajamnog dogovaranja i suradnje među

⁷⁷ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*, High Commissioner on National Minorities, 2 October 2008.

⁷⁸ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, High Commissioner on National Minorities, 7 November 2012.

⁷⁹ Ugovorima treba robovati, odnosno ugovora se treba pridržavati.

državama. U pogledu bilateralne suradnje u području zaštite nacionalnih manjina jedna od najznačajnijih inicijativa je svakako ona koja se nalazi u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina u članku 18 stavak 1. („državama se preporuča da zaključe, gdje je potrebno, dvostrane i višestране sporazume s drugim državama, posebno susjednim, radi osiguranja zaštite pripadnika nacionalnih manjina“) i stavak 2. („državama se preporuča da, gdje je potrebno, poduzimaju mjere za poticanje prekogranične suradnje“). Kako su pojedine bivše socijalističke zemlje koje su počele pretendirati na članstvo u EU postale svjesne da međunarodni standardi zaštite nacionalnih manjina često iz vida ispuštaju specifičnosti bitne za očuvanje pripadnika nacionalnih manjina, potaknute uspješnim inicijativama i iskustvima država na zapadu, počele su potpisivati sporazume o međusobnoj suradnji. Prednost bilateralnih ugovora u odnosu na multilateralne je u tome što veću pažnju posvećuju specifičnostima i karakteristikama koje postoje u vezi s nacionalnim zajednicama, a u skladu s historijskim, političkim i društvenim prilikama koje su utjecale na položaj nacionalnih manjina. Ono što je karakteristično za bilateralne sporazume u državama istočne i jugoistočne Europe, posebno u propisima koji se odnose na nacionalne manjine, je to da oni inkorporiraju odredbe mekog prava, što reflektira jak politički utjecaj, odnosno čimbenik koji je utjecao na usvajanje ovih sporazuma. U većini bilateralnih sporazuma koji se odnose na zaštitu nacionalnih manjina sadržane su odredbe koje se odnose na zaštitu identiteta, kulture i kulturne baštine, obrazovanje, vjeroispovijesti, slobode izražavanja i udruživanja, djelotvornog sudjelovanja u procesima odlučivanja, uspostavljanja i održavanja veza s matičnom zemljom i sunarodnjacima u dijaspori itd. Praksa bilateralne suradnje i bilateralnog sporazumijevanja svakako je doprinijela međudržavnim suradnjama i stabilnosti u regiji i unapređenju položaja nacionalnih manjina u tim državama. Kako bi se odredbe iz sporazuma ispunjavale, neophodno je uspostaviti mehanizme koji bi se starali o tome da se određene odredbe učinkovito provode. Tako se najčešće formiraju međudržavne komisije zadužene za praćenje implementacije bilateralnih sporazuma u čiji sastav ulaze pripadnici nacionalnih manjina, ali je njihov utjecaj nedovoljno snažan i većina aktivnosti se svodi na donošenje i usvajanje preporuka koja se upućuje nadležnim tijelima. Na europskoj razini do sada je najefikasniji mehanizam predstavljao pritisak međunarodne zajednice, ukoliko postoji neispunjavanje obveza preuzetih iz sporazuma od strane potpisnice, jer se na taj način ukazuje državi da nije ispunila osnovne uvjete za uspostavljanje dobrosusjedske suradnje.

Srbija je svoju praksu po pitanju zaštite manjina ukorijenila u međunarodnim političkim odnosima koje je naslijedila od država prethodnica (SRJ, SiCG), manje ili više uspješno. Srbija je tako od svojih prethodnica preuzela četiri bilateralna sporazuma o uzajamnoj zaštiti nacionalnih manjina s Rumunjskom, Mađarskom, Hrvatskom i Makedonijom. Svaki od ovih bilateralnih sporazuma potpisan je prije više od jednog desetljeća u društveno-političkim uvjetima koji su se mnogo više razlikovali od današnjih. Proces dezintegracije negdašnje SFRJ doveo je do toga da se na teritoriju Srbije pored tradicionalnih manjina pojave i nove nacionalne manjine čiji je status trebalo regulirati. Srbija je iz razdoblja ratova sa susjednim državama na-

slijedila niz problema koji su predstavljali veliko opterećenje i prepreku normalizaciji odnosa u regiji: problemi državnih granica, povratak izbjeglica, sukcesija zajedničke imovine, rješavanje problema nestalih i zarobljenih, tužbe za genocid, povratak kulturnog blaga, zaštita prava nacionalnih manjina itd. Tako je sporazum s Hrvatskom potpisan u dosta kompliciranim okolnostima, pogotovo imajući u vidu rat koji se dogodio između Srbije i Hrvatske i koji je ostavio nesagledive posljedice i probleme. Uz probleme koje je Srbija naslijedila na međudržavnom planu sa svojim susjedima, položaj nove hrvatske manjine u Srbiji je bio iznimno težak.

Kako bi se što bolje razumio položaj novonastale hrvatske manjine u Srbiji i kako bi se razumjele okolnosti u kojima su se našli pripadnici hrvatske nacionalne zajednice, potrebno je imati u vidu sljedeće: 1. raspadom SFRJ, Hrvati prestaju biti konstitutivni narod i sve do 2002. oni nisu bili priznati kao nacionalna manjina; 2. kao novonastala manjina nisu imali, niti su mogli snažnije razvijati svoje institucionalne kapacitete kako bi efikasnije sudjelovali u ostvarivanju svojih manjinskih prava; 3. izuzetno je slaba integracija unutar same zajednice – zbog teritorijalne fragmentiranosti članovi hrvatske zajednice iz Srijema, Banata i uže Srbije izuzetno slabo sudjeluju u društveno-političkom životu koji je bitan za daljnji razvoj zajednice; 4. elita unutar same zajednice je nedovoljno razvijena; 5. društveno-političke prilike su sve do početka demokratizacije 2000. imale izrazito antihrvatske i šovinističke elemente; 6. pripadnici hrvatske manjine su nerazmjerno i nedovoljno zastupljeni u strukturama vlasti, kako na centralnoj i pokrajinskoj, tako i na lokalnoj razini, nedovoljno su zastupljeni i u državnim institucijama; 7. zbog nacionalističke politike u razdoblju raspada SFRJ hrvatska manjina je trpjela veliko nasilje zbog čega se kod pripadnika hrvatske zajednice javlja strah da iskažu svoj nacionalni identitet i da ostvare svoja zakonima zajamčena prava.

Kako su odnosi dviju država bili prekinuti i na najnižoj mogućoj razini, bilo je potrebno krenuti iz početka u uspostavljanju međudržavnih odnosa. Tako je zaključen Sporazum o normalizaciji odnosa između SRJ i Republike Hrvatske⁸⁰ 1996. godine. Iako se ovaj sporazum ne odnosi isključivo na zaštitu manjina, već je prije svega kreiran tako da se uspostave novi međudržavni odnosi koji su ratom prekinuti, u članku 8 se navodi da će strane ugovornice novonastalim manjinama na svom teritoriju jamčiti sva prava koja im pripadaju na osnovi međunarodnog prava. Drugi relevantni članci za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava mogli bi još biti: članak 2 (koji se odnosi na poštovanje teritorijalnog suvereniteta i integriteta druge države, kao i jačanje međusobnog povjerenja, tolerancije i stabilnosti u regiji), članak 6 (koji se odnosi na obvezu u procesu pronalaženja nestalih osoba), članak 7 (koji se odnosi na osiguravanje uvjeta za slobodan i siguran povratak izbjeglica kao i na garantiranje jednake pravne zaštite osobama koje imaju državljanstvo države druge strane, odnosno sjedište na teritoriju druge strane), a posebno je značajan članak 13 u kojem se navodi da će strane ugovornice sklopiti sporazum o kulturnoj suradnji koji će obuhvatiti održavanje i obnovu kulturnog nasljeđa.

⁸⁰ Sporazum o normalizaciji odnosa između SRJ i Republike Hrvatske (*Međunarodne novine*, br. 10/1996).

Najznačajniji pomak u zaštiti manjinskih prava između Srbije i Hrvatske učinjen je zaključenjem sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina između SiCG i Republike Hrvatske.⁸¹ Srbija je potpisivanjem sporazuma s Hrvatskom pokazala želju da se uvrsti u red modernih i demokratskih država u kojima se poštuju ljudska prava, a u prilog tome ide i činjenica da je bilateralni sporazum potpisan u skladu s međunarodnim ugovorima i drugim relevantnim ugovorima koji su bitni za zaštitu i unapređenje manjinskih prava.⁸² Sam sporazum je u najvećoj mjeri utemeljen na principima međunarodnih dokumenata, prije svega Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina s unutarnjim nacionalnim zakonodavstvom. Već u članku 1 strane ugovornice se obvezuju da će osigurati pripadnicima manjina pravo na izražavanje, očuvanje i razvijanje njihovog nacionalnog, kulturnog, jezičnog i vjerskog identiteta, kao i pravo na održavanje i razvijanje manjinskog školstva, odnosno obrazovanja, medija i ostvarivanje posebnih interesa pripadnika manjina. Člankom 2 pripadnicima nacionalnih manjina u zemljama ugovornicama se jamče određena prava: sloboda izbora i izražavanja o pripadnosti nacionalnoj manjini i uživanje svih prava u vezi s tim izborom; pravo uživanja načela nediskriminacije, kako je to predviđeno međunarodnim dokumentima; pravo zaštite od svakog djelovanja koje ugrožava ili bi moglo ugroziti njihov opstanak; kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture i očuvanjem i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije; pravo na očuvanje nacionalnog identiteta i vjeroispovijesti; pravo na obrazovanje na jeziku i pismu manjine, javnu i privatnu uporabu jezika i pisma i informiranje kao i uporabu znamenja i simbola nacionalne manjine; zaštitu ravnopravnog sudjelovanja u javnim poslovima; samoorganiziranje i udruživanje u cilju ostvarivanja zajedničkih interesa i uživanje političkih i ekonomskih sloboda. Sporazum je izbalansiran tako da ugovorene strane mogu preuzeti obveze iz sporazuma i provesti ih u djelo.

Međutim, članak 9 Sporazuma o političkoj participaciji hrvatske nacionalne manjine na svim razinama predstavlja ključni problem u ispunjavanju preuzetih obveza. Člankom 9 države su se obvezale da će pripadnicima nacionalnih manjina omogućiti sudjelovanje u donošenju odluka koje se odnose na njihova prava i po-

⁸¹ Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori (*Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, broj 3/2005).

⁸² Povelja Ujedinjenih naroda, Opća deklaracija o pravima čovjeka, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o pravima djeteta, Deklaracija o ukidanju svih oblika netolerancije i diskriminacije zasnovanim na vjeroispovijesti i vjerovanju, Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama; Relevantni dokumenti usvojeni od Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, a osobito Dokument usvojen na Konferenciji o ljudskoj dimenziji u Kopenhagenu 1990. godine i Izvješće sa Sastanka vladinih stručnjaka za zaštitu manjina, održanog u Ženevi 1991. godine; Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i ostali relevantni dokumenti Vijeća Europe; Instrument Srednjoeuropske inicijative o zaštiti nacionalnih manjina; Sporazum o normalizaciji odnosa između SR Jugoslavije i Republike Hrvatske.

ložaj na lokalnoj, pokrajinskoj i republičkoj razini, kao i da će usvojiti propise kojima će omogućiti sudjelovanje predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima vlasti. Hrvatska je ovaj normativni okvir provela u praksu i omogućila izbor i ustanovljavanje manjinskih samouprava i izborni sustav je prilagodila potrebama manjina koje na osnovi mjera afirmativne akcije imaju zajamčena mjesta u predstavničkim tijelima na svim razinama, dok u izvršnoj vlasti participiraju na osnovi političkog utjecaja koji ostvaruju.⁸³ Srbija nije bila u stanju ispuniti ovu ključnu obvezu jer je na svom unutarnjem političkom planu napustila, po manjine povoljniji, institut zajamčenih mjesta u korist koncepta prirodnog praga⁸⁴. Ovakvo neispunjavanje preuzetih obveza posebno je osjetljivo i predstavljat će izvor problema i međudržavnog spora, pogotovo kada se u vidu ima da je Hrvatska članica EU i da Srbija nije poduzela konkretne i sveobuhvatne mjere za rješavanje ovog problema.

Tako je Odbor za Hrvate izvan Hrvatske 2011. godine zastupnicima Hrvatskog sabora, dostavio Prijedlog zaključka o položaju hrvatske nacionalne manjine u susjednim i drugim europskim državama s posebnim osvrtom na hrvatsku nacionalnu manjinu u Republici Srbiji, Republici Sloveniji i Crnoj Gori⁸⁵. Ovaj dokument je veoma bitan jer je se u njemu analizira položaj hrvatske nacionalne manjine u Republici Srbiji i navode se otvorena pitanja koja postoje u vezi s položajem hrvatske manjine. Imajući u vidu da je Republika Hrvatska postala članica EU o čijem stavu i pomoći ovisi i put Srbije k EU, veoma je važno da se sagledaju pitanja iz spomenutog dokumenta. U prijedlogu zaključka kao obveza Republike Srbije prema hrvatskoj nacionalnoj manjini navodi se sljedeće: 1. ostvarivanje manjinskih prava poput ostalih manjinskih zajednica u Srbiji, sukladno nacionalnoj legislativi i ratificiranim međunarodnim konvencijama; 2. ostvarivanje prava iz područja obrazovanja (zakonska obveza Republike Srbije – tiskanje udžbenika za nastavu na hrvatskom jezi-

⁸³ Institucionalnu osnovu za zaštitu prava nacionalnih manjina i njihovu integraciju u društveno-politički sustav u Republici Hrvatskoj čine sljedeći instrumenti: Ustav Republike Hrvatske (2010.), Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (2002.), Zakon o obrazovanju i odgoju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (2000.), Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina (2000.), zakoni o izboru zastupnika u Hrvatski sabor i izbor zastupnika u regionalne i lokalne vlasti. Mora se napomenuti i da je Hrvatska prilikom pristupanja EU načinila značajne korake po pitanju zaštite ljudskih i manjinskih prava, pogotovo nakon objavljivanja Mišljenja Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske o članstvu u EU (2004.), kada su navedene određene zamjerke po pitanju ljudskih i manjinskih prava, ali i pohvaljena činjenica da je Hrvatska ratificirala sve validne međunarodne i europske dokumente važne za zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Pored krupnih koraka načinjenih ka otklanjanju većine prepreka vezanih za povratak izbjeglica i unapređenja položaja nacionalnih manjina, Hrvatska je započela i proces suočavanja društva s prošlošću i izgradnje novog sustava društvenih vrijednosti.

⁸⁴ Imajući u vidu disperziranost hrvatske manjine u Srbiji i demografski slom tijekom devedesetih godina kada je iz Srbije protjerano između 35 i 40 tisuća Hrvata, može se zaključiti zbog čega je neophodno da se ispuni obveza preuzeta bilateralnim sporazumom.

⁸⁵ Prijedlog zaključka o položaju hrvatske nacionalne manjine u susjednim i drugim europskim državama s posebnim osvrtom na hrvatsku nacionalnu manjinu u Republici Srbiji, Republici Sloveniji i Crnoj Gori, Hrvatski sabor, Odbor za Hrvate izvan Republike Hrvatske, Zagreb, 8. travnja 2011. Rasprava je zaključena 27. listopada 2011. Zaključak je donesen na 24. sjednici 28. listopada 2011. (jednoglasno, 77 glasova „za“).

ku i radno pravni status nastavnika hrvatskog jezika); 3. zastupljenost predstavnika hrvatske zajednice u svim tijelima državne vlasti, u javnim ustanovama, poduzećima i drugim institucijama (pogotovo zastupljenost Hrvata u Skupštini Republike Srbije); 4. osuda i prestanak politike podjele hrvatskog naroda na Hrvate, Bunjevce i Šokce, zatim distanciranje od pokušaja nametanja bunjevačkog pitanja, i puna integriranost u društveno-politički i gospodarski život u Vojvodini. Drugi važni članci za ostvarivanje prava hrvatske nacionalne manjine u Srbiji jesu članci 4, 5, 10 i 11, a odnose se na elemente bilateralne suradnje u vezi sa zaštitom prava nacionalnih manjina u kulturnom identitetu i obrazovanju.

Tablica 3. Bilateralni sporazum o zaštiti nacionalnih manjina između Republike Srbije i Republike Hrvatske

Država	Potpisala	Ratificirala	Primjena
Republika Srbija (Srbija i Crna Gora)	15. 11. 2004	20. 05. 2005	01. 06. 2005
Republika Hrvatska	15. 11. 2004	18. 03. 2005	01. 06. 2005

Opći dojmovi i zaključna razmatranja

Na kraju moramo primijetiti da je Srbija u razdoblju nakon 2000. u pogledu zaštite manjinskih prava u velikoj mjeri napredovala. Osim toga što je razvijena široka paleta zakona koji manjinama jamče njihova osnovna prava, Srbija je ratificirala i mnoge međunarodne dokumente koji potvrđuju europsko opredjeljenje Srbije. Iako je na polju zaštite manjina puno učinjeno, mnoga ključna pitanja i dalje ostaju otvorena. Proces europskih integracija i dalje nije suštinski doprinio procesu integracije manjina u društveno-politički sustav Srbije jer je sam sebi postao svrha, a ne snažan instrument kojim bi se reformiralo društvo. Osim ovoga, elite koje su na vlasti u Srbiji proces EU integracija koristile su kako bi se legitimizirale na vlasti; iako je sam proces manje ili više prihvaćen od strane građana, suštinske reforme, uključujući i one o manjinskom pitanju, su izostale. Suština EU integracija trebala bi biti proces promišljanja suštinskih reformi koje bi u ovom slučaju morale podrazumijevati punu integraciju manjina u društveno-politički sustav Srbije i sprječavanje novih društvenih tenzija, segregacija i nestabilnosti. Osim toga što na unutarnjem planu u Srbiji i dalje ne postoji usklađen sustav zaštite ljudskih i manjinskih prava, problem predstavljaju i otvorena pitanja sa susjedima, najprije s Hrvatskom. Srbija i dalje nije pokazala dovoljno volje da se riješe problemi s kojima se suočava hrvatska nacionalna manjina u Srbiji, a u niz tih problema svakako se ubrajaju obrazovanje na hrvatskom, pitanje nastavnika na hrvatskom jeziku, parlamentarno zastupstvo na svim razinama itd. Posebno osjetljivo pitanje predstavlja i miješanje Srbije, odnosno pojedinih dužnosnika Srbije, u odnose između hrvatske i bunjevačke zajednice i favoriziranje jedne zajednice u odnosu na drugu što svakako nije u skladu s europskom demokratskom praksom. To može predstavljati značajan problem ako se ima u vidu

članstvo Hrvatske u EU. Srbija bi trebala iskoristiti članstvo Hrvatske u EU na najkonstruktivniji mogući način i kroz rješavanje otvorenih pitanja, na bilateralnoj razini, pokazati da je zaista posvećena procesu euroatlantskih integracija. U ovome Srbiji svakako značajnu potporu može pružiti hrvatska nacionalna zajednica koja, unatoč nedostatku materijalnih sredstava, posjeduje veoma organizirana i konstruktivna tijela manjinske samouprave (HNV, Zavod za kulturu) i predstavlja most za unapređenje suradnje, tolerancije, razumijevanja i stabilnosti između Srbije i Hrvatske. Srbija na raspolaganju ima veliki set međunarodnih dokumenata i smjernica koji mogu biti veoma značajna alatka u njenim rukama za daljnje razvijanje mehanizama zaštite nacionalnih manjina i samim tim što kvalitetnijih EU integracija.

Literatura i izvori

- Bačić, Slaven. 2012. Garantirano parlamentarno zastupstvo Hrvata u Republici Srbiji u svjetlu sporazuma o zaštiti manjina između Hrvatske i Srbije. U: *Srpsko-hrvatski odnosi : rješavanje otvorenih pitanja*, Novi Sad – Golubić, 133-146.
- Bara, Mario. 2012. Od nepriznavanja do ostvarivanja manjinskih prava: Hrvati i Srbi nakon 2000. godine. U: *Srpsko-hrvatski odnosi : rješavanje otvorenih pitanja*, Novi Sad – Golubić, 147-163.
- Bara, Mario. 2013. Kulturna baština Hrvata u Vojvodini i mogući modeli njezine zaštite. U: *Hrvatsko srpski odnosi u XX veku : prava nacionalnih manjina : borba protiv diskriminacije*, Novi Sad – Golubić. 37-52.
- Bačić, Goran i Katarina Crnjanski. 2006. *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: FES.
- Capotorti, Francesco. 1991. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations.
- Deschenes, Jules. 1985. *Proposal Concerning a Definition of the Term 'Minority'* E/CN.4/Sub.2/1985/31, 14 May 1985 at 30.
- Dorđević, Jovan, Najdan Pašić i Balša Špadijer. 1976. *Društveno-politički sistem SFRJ*. Beograd: Radnička štampa.
- Eide, Asbjorn. 1993. Working Definition of Minorities, *Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities*, E/CN.4/Sub.2/1993/34, 10 August 1993, SCPDPM (45th Session), para 29.
- Eide, Asbjorn. 2004. Globalni i regionalni pristupi situacijama u kojima su uključene manjine, *Popunjavanje okvira - pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*. Novi Sad: Savet Europe. Vojvođanski centar za ljudska prava.
- Etinski, Rodoljub. Đajić, Sanja. Stanivuković, Maja. Bordaš, Bernadet. Đundić, Petar. Tubić, Bojan. 2010. *Osnovi prava Europske unije*. Novi Sad: Pravni fakultet u Novom Sadu.
- Gavrilović, Darko i Nemanja Dukić. 2012. Problemi tranzicije u Srbiji i položaj Hrvatske nacionalne manjine u Vojvodini. U: *Srpsko-hrvatski odnosi : rješavanje otvorenih pitanja*, Novi Sad – Golubić, 115-132.

- Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji. 2002. Manjine i tranzicija. U: *Helsinške sveske 12*. Beograd.
- Krivokapić, Boris. 2003. Osvrt na pokušaje pravnog definisanja manjina. *Međunarodna politika* 1110: 61-75.
- Krivokapić, Boris. 1994. Problem definicije manjina. *Strani pravni život* 1.
- Krivokapić, Boris. 2004. *Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Krivokapić, Boris. 2004. *Službena upotreba jezika*. Beograd: Centar za antiratnu akciju
- Kovačević, Dragana. 2006. *Međunarodni sistem zaštite prava manjina*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- Kymlicka, Will. 2007. *Multicultural Odysseys Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: Oxford University Press
- Lutovac, Zoran. 2007. Nacionalne manjine u Europskim standardima i političkom životu Srbije. U: *Političke stranke u Srbiji i Europska unija*. Beograd: FES.
- Ljudska prava u Srbiji u 2012, pravo, praksa i međunarodni standardi zaštite ljudskih prava*. 2012. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Ljudska prava u Srbiji u 2013, pravo, praksa i međunarodni standardi zaštite ljudskih prava*. 2014. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Martinez-Cobo, Jose. 1987. *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations: C/CN.4/Sub.2/186/7;Add 1 (vol. 2)*, para. 379.
- Orlović, Slaviša. 2007. Delovanje partija nacionalnih manjina. U: Stanovčić Vojislav. *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: SANU.
- Stepanov, Radivoj i Marina Sokolovska. 2006. *Multikulturalna Vojvodina u Europskim integracijama*. Novi Sad: Ustavna i zakonodavna regulativa prava manjina u Vojvodini.
- Tatalović, Siniša 2003. *Politika zaštite nacionalnih manjina u Hrvatskoj*, Nacionalne manjine II – zaštita manjinskih prava u Hrvatskoj. Split: STINA
- Tatalović, Siniša. 2003a. Analiza položaja nacionalnih manjina u Hrvatskoj. U: Goran Bašić. *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Europi*. Beograd: Centar za istraivanje etniciteta.
- Tatalović, Siniša. 2006. Nacionalne manjine i hrvatska demokracija. U: *Politička misao Vol, XLIII 2*.
- The Multilingual Society Vojvodina: Interesting Borders, Cultures and Identities. *Global COE Program Reshaping Japan's Border Studies. 2013. JAPAN: MEXT.*
- UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. 1997. *Expanded working paper submitted by Mr. Stanislav Chernichenko in accordance with decision 1996/116 of 29 August 1996 of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, 28 May 1997, E/CN.4/Sub.2/1997/29
- Vujačić, Ilija. 2012. *Deset godina manjinske politike u Srbiji*. Zagreb: Politička misao.
- Žigmanov, Tomislav. 2011. *Osvajanje slobode, Hrvati u Vojvodini deset godina nakon listopadskog prevrata 2000*. Subotica: Hrvatsko akademsko društvo.

- Žigmanov, Tomislav. 2012. Politike Republike Srbije prema Hrvatima kroz prizmu izgradnje tzv. bunjevačke nacije. U : *Srpsko-hrvatski odnosi : rješavanje otvorenih pitanja*, Novi Sad – Golubić, 96-114.
- Žigmanov, Tomislav. 2013. Politike financiranja kulture manjinskih zajednica u Srbiji na primjeru Hrvata u Vojvodini u 2012. godini. U: *Hrvatsko srpski odnosi u XX veku : prava nacionalnih manjina : borba protiv diskriminacije*, Novi Sad – Golubić. 53-68.

Dokumenti (po kronološkom redoslijedu)

- Statut AP Vojvodine iz 1948. (Službeni list APV, 27. novembar 1948., Broj 15, Godina IV)
- Poslovnik Narodne skupštine APV iz 1948.
- Statut AP Vojvodine iz 1953. godine.
- Statut AP Vojvodine iz 1963. (Službeni list APV, 15. april 1963., Broj 7, Godina XVII)
- Ustav SFRJ iz 1974.
- Conference on Security and Cooperation in Europe – Final Act, Helsinki 1975.
- Ustav Republike Srbije iz 1990. (Službeni glasnik RS, broj. 1/90).
- Charter of Paris for a New Europe, Paris, 1990.
- Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 29 June 1990.
- Zakon o službenoj uporabi jezika i pisma (Sl. glasnik RS, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon i 30/2010).
- Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. (Službeni list SRJ, br.1/92).
- Zakon o osnovnoj školi, (Sl. glasnik RS, br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 - odluka USRS, 22/2002, 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona i 101/2005).
- Zakon o srednjoj školi (Sl. glasnik RS br. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002, 25/2002 - ispr., 62/2003 - dr. zakon, 64/2003 - ispr. dr. zakona i 101/2005 - dr. zakon).
- Council of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages*, 4 November 1992, ETS 148.
- Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, usvojena i proglašena na 47. zasjedanju Opće skupštine Ujedinjenih naroda, 18. prosinca 1992. godine (rezolucija br. 47/135).
- Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 1 February 1995, ETS 157.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities*, High Commissioner on National Minorities, 1 October 1996.

- Sporazum o normalizaciji odnosa između SRJ i Republike Hrvatske, (Međunarodne novine, br. 10/1996).
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*, High Commissioner on National Minorities, 1 February 1998.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, High Commissioner on National Minorities, 1 September 1999.
- Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori („Službeni list SCG“ - Međunarodni ugovori, broj 3/2005).
- Ustav Republike Srbije iz 2006. (Službeni glasnik RS br. 98/2006).
- Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije, Strazbur, 19. mart 2007. Mišljenje br. 405/2006.
- White Paper on Intercultural Dialogue, Council of Europe F-67075 Strasbourg Cedex, June 2008.
- Zakon o osobnoj iskaznici (Sl. glasnik RS, br. 62/2006).
- Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik RS, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon).
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*, High Commissioner on National Minorities, 2 October 2008.
- Zakon o osnovama sustava obrazovanja i odgoja (Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – autentično tumačenje i 68/2015).
- Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina, (Sl. glasnik RS, br. 72/2009).
- European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Council of Europe, F-67075 Strasbourg cedex.
- Prijedlog zaključka o položaju hrvatske nacionalne manjine u susjednim i drugim europskim državama s posebnim osvrtom na hrvatsku nacionalnu manjinu u Republici Srbiji, Republici Slovenij i Crnoj Gori, Hrvatski sabor, Odbor za Hrvate izvan Republike Hrvatske, Zagreb, 2011.
- Organization for Security and Co-operation in Europe(OSCE), *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, High Commissioner on National Minorities, 7 November 2012.

Summary

Rights of national minorities in Serbia in the process of EU integration – Serbia in the light of European experiences with special regard to the Croatian national minority in the Republic of Serbia and AP Vojvodina

After the democratic changes in 2000, Serbia set joining the European Union as one of its primary goals. The process of democratic changes and the establishment of new socio-political system in a multi-ethnic country such as Serbia, demanded the creation of new minority policy in order to enable the full integration of minorities. Partial recognition of ethno-cultural identities in the situation where weak institutions dominate and where society is fragmented led to the fact that in Serbia ethnic distance between the minorities and majority was increasing, as well as between minority communities. This situation certainly indicates segregationist multiculturalism, which does not contribute to the modern European policy of integration of diverse cultural groups into a unified European cultural space.

The European Union itself is a colourful cultural space and meeting place of different cultures. We must bear in mind that, although the European Union emerged as an economic integration, respect, fostering and promotion of human rights now play an important role. Respect for human rights and protection of minority communities are among main conditions for successful integration of Serbia, especially when one bears in mind that mother countries of particular nations are members of the EU.

One of these communities is Croatian national minority, the position of which shall be addressed in this work. Although there is no uniform system of protection of minority communities and identities at the EU level, while leaving the possibility of free choice to each country on how it will deal with minority protection, the EU still expects its future members to fulfil certain conditions and meet certain standards concerning the protection of human and minority rights. Many documents have been issued at the EU level, some of which are not binding, but may be significant for the creation of high-quality minority policies beneficial to all citizens regardless of their ethno-cultural differences. In addition to the review of mechanisms of national minorities protection in Serbia (especially Croats), their compliance with European and other international documents that are essential for the protection and further development of the national minority rights will be considered. An important part of our work will be the observation of bilateral relations as characteristic instrument of minority protection and the improvement of relations between Serbia and its neighbours, first of all Croatia, in the light of European integrations.

Keywords: national minorities, the Republic of Serbia, AP Vojvodina, European Union, international documents, human rights, bilateral agreements, Croats, Croatia.

